

RRN Magazine

La rivista della Rete Rurale Nazionale

Leader e sviluppo del territorio rurale

Numero Otto Maggio 2015 Registrazione Tribunale di Roma n° 190/2011 del 17/06/2011

L'argomento

6

Voce a...

22

Esperienze

26

L'intervista

40

Leader e sviluppo del territorio rurale

il numero in sintesi

Chi si occupa di politiche di sviluppo non può non conoscere Leader. Leader ha rappresentato, sin dal suo lancio, un approccio realmente nuovo, introducendo forti cambiamenti, ed effetti dirompenti sull'organizzazione degli interventi per lo sviluppo locale. L'approccio dal basso, la gestione pubblico-privata attraverso un organismo chiamato GAL, il decentramento amministrativo (con il passaggio di funzioni, quali la progettazione e l'attuazione, demandate a soggetti a forte prossimità territoriale), la progettazione intersettoriale, che presuppone una visione di sviluppo del territorio nel suo complesso, in tutte le sue componenti economiche, comprese le valenze sociali e ambientali, tenendo conto delle vocazioni. Senza tralasciare altre due caratteristiche distintive, la Rete e la cooperazione, strumenti capaci di rompere l'isolamento delle aree rurali, spingendole al confronto, allo scambio di informazioni, metodi e soluzioni, favorendo il passaggio delle innovazioni. L'approccio Leader è stato un punto di riferimento per il sistema delle politiche di sviluppo, mutuato anche al di fuori del contesto europeo. Nel tempo Leader ha prodotto diverse e complesse esperienze di sviluppo locale, come riportato dagli articoli presenti all'interno di questo numero del Magazine.

Nel primo periodo della sua attuazione Leader ha operato come Programma di Iniziativa Comunitaria, con finanziamenti e regole ad hoc per poi essere integrato come approccio nella programmazione ordinaria dello sviluppo rurale nel periodo di programmazione 2007-13. Nel corso del tempo diversi sono stati i cambiamenti che Leader ha subito nelle sue modalità operative, senza però mai mettere in discussione le caratteristiche sostanziali del metodo. Come avviene nel passaggio tra un periodo di programmazione e l'altro, Leader è oggetto di un radicale ripensamento anche nella programmazione che si apre.

Nel periodo di programmazione 2014-20 le potenzialità dell'approccio sono moltiplicate, l'approccio CLLD (Community-Led Local Development) viene proposto dal regolamento generale sui fondi strutturali e di investimento europei e sostenuto nell'ambito di ciascuno dei fondi, FESR, FSE e FEAMP mantenendo le stesse caratteristiche dell'approccio Leader nel FEASR. Potenzialità di un approccio nuovo che non sempre mostra riscontri a livello operativo. In altre parole viene introdotto un grande cambiamento nel quadro regolamentare delle politiche anche se le scelte operative non sempre colgono appieno le potenzialità dell'approccio di sviluppo locale partecipato. La novità assoluta contenuta nel regolamento è innegabile, e questo costituisce un altro punto saldo nel processo di riconoscimento dell'approccio.

Le prime scelte regionali in ambito FEASR dimostrano un rinnovato e più ampio ruolo dell'approccio Leader e dei Gruppi locali che possono essere chiamati ad intervenire sulla Strategia nazionale per le aree interne, a trovare complementarità con altre politiche, prioritariamente con la Politica per la Pesca (FEAMP). Questo processo di "allargamento" viene descritto ampiamente negli articoli di questo numero.

La partita per l'approccio Leader/CLLD è tutta da giocare e, parte della sfida, è nelle mani dei GAL, chiamati a mostrare la qualità del loro compito di animatore locale e di promotore di sviluppo territoriale ma anche chiamati a dimostrare qualità gestionali e di progettazione dello sviluppo, attento e vicino ai bisogni del territorio. Anche le singole Regioni hanno di fronte una responsabilità, potendo intervenire nella scelta di Gruppi Locali competenti e di Piani di Sviluppo di grande qualità. A beneficio dello sviluppo dei territori.



Foto di Oriano Porfiri

La continuità ci dà le radici; il cambiamento ci regala i rami, lasciando a noi la volontà di estenderli e di farli crescere fino a raggiungere nuove altezze.

(Pauline R. Kezer)

RRN Magazine è il trimestrale di approfondimento della Rete Rurale Nazionale.

Il progetto RRN è finanziato dal MiPAAF attraverso il FEASR (Fondo Europeo per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale) per il periodo 2007-2013.

Direttore Responsabile
Caterina Perniconi

Progettazione e coordinamento editoriale

Giuseppe Blasi
Francesca Cionco
Paola Lionetti
Alessandro Mastrantonio
Alessandro Monteleone
Modesto Panaro
Graziella Romito
Milena Verrascina
Camillo Zaccarini Bonelli

Supporto redazionale

Vincenzo Carè
Andrea Festuccia
Anna Lapoli

Supporto Tecnico

Mario Cariello
Paola Gonnelli
Laura Guidarelli
Zivie Kriauciunaite

Grafica

Roberta Ruberto
Alessandro Cito

Impaginazione

Sofia Mannozi

Il numero è stato curato da

Milena Verrascina

Ha collaborato

Barbara Zanetti

Foto di copertina

Archivio INEA Buone Prassi

Foto archivio Mipaaf
o come riportato nella didascalia



Agricoltura e Leader

L'argomento

da pag.

Leader: uno strumento di sviluppo per le aree rurali	6
La classificazione delle aree rurali nella programmazione 2014-2020	12
Il Leader nella nuova programmazione: alcuni approcci regionali	16
Il valore aggiunto di Leader in chiave valutativa. Il parere dei valutatori	20

Voci del Tavolo di Partenariato

da pag.

L'approccio Leader: il punto di vista delle Organizzazioni Professionali Agricole	22
Il Leader per la valorizzazione dell'ambiente: la partecipazione delle comunità locali alla conservazione della biodiversità	24

Esperienze

da pag.

Il Leader e le Eccellenze rurali: casi esemplari di utilizzo del metodo nella programmazione appena conclusa	28
La Resilienza dei territori rurali: valorizzazione e messa a sistema delle produzioni locali	32
Il valore dell'ospitalità diffusa in Aspromonte: percorsi di riscoperta di borghi e cultura locale nel GAL dell'Area Grecanica	34
Il Distretto di Economia Solidale	38

L'intervista

da pag.

CLLD e Leader: dai Regolamenti comunitari all'Accordo di Partenariato, quale operatività per gli approcci integrati nelle politiche di sviluppo delle aree marginali	40
--	----

Leader

uno strumento di sviluppo per le aree rurali

Raffaella Di Napoli – dinapoli@inea.it

Affrontare il tema dell'innovazione in questo periodo è molto impegnativo. La crisi economica e sociale di questi anni ha richiesto importanti sforzi, anche di studio, per individuare proposte risolutive e strumenti che consentano di affrontare i problemi e l'innovazione è ritenuta una delle possibili soluzioni alla crisi. È dunque nell'agenda di tante figure cruciali per lo sviluppo del Paese e dell'agricoltura: politici, referenti della governance ai diversi livelli, ricercatori, tecnici, imprenditori.

Da circa venti anni nelle aree rurali grazie al Leader, lo strumento comunitario più innovativo per promuovere lo sviluppo locale, vengono realizzati progetti per rafforzare la competitività del sistema economico locale, migliorare la qualità della vita, favorire un uso sostenibile delle risorse naturali, valorizzare il patrimonio storico-culturale. Parliamo di oltre 2.320 milioni di euro investiti nel 60% del territorio italiano dove risiedono circa 17 milioni di persone.

Cifre ragguardevoli che assumono ancora più significato considerando che si tratta di una politica di sostegno di cui hanno beneficiato migliaia di luoghi (comuni, paesaggi, riserve naturali, ecc.), di imprese (agricole, artigianali, manifatturiere, dei servizi); di strutture rurali (edifici pubblici, case, strade, ecc.); di beni culturali (materiali e immateriali). Nel corso delle diverse fasi di programmazione di Leader sono stati finanziati circa 45.000 progetti presentati e realizzati nella maggior parte dei casi da operatori privati (aziende agricole, artigiani, imprese del turismo e dei servizi, associazioni sociali – culturali e ambientaliste, ecc) ma anche da soggetti pubblici (comuni, parchi nazionali/regionali, enti di ricerca, enti di promozione, ecc.).

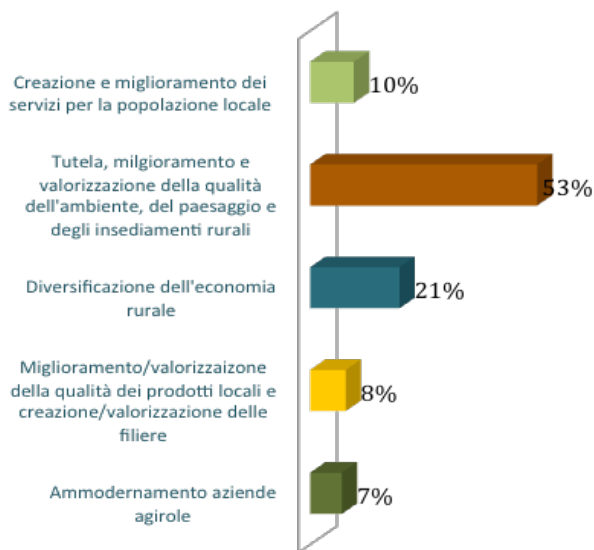
Con un investimento di circa 135 euro a persona nel corso di questi anni, migliaia di famiglie italiane hanno potuto continuare a vivere nella propria terra d'origine, vedere migliorare le proprie condizioni di vita, avere occasioni di occupazione.

Se questi pochi dati già danno evidenza del contributo di Leader per lo sviluppo delle zone rurali italiane vi sono altri risultati di carattere qualitativo che scaturiscono dalle modalità con cui i principi di metodo che ne guidano l'azione vengono realizzati. Il metodo, ideato con l'obiettivo di contribuire a generare in ogni territorio la capacità di promuovere e realizzare in maniera autonoma e autopropulsiva il proprio sviluppo, viene concettualmente e operativamente sviluppato attorno a due fattori dei sistemi locali: il sistema delle risorse endogene (economiche, ambientali e sociali) e il sistema relazionale locale.

Che cos'è il Leader

Leader, acronimo di *Liasion Entre Actions de Development de l'Economie Rural* (collegamento tra le azioni di sviluppo dell'economia rurale) **promuove lo sviluppo endogeno e sostenibile delle aree rurali**. Si basa sul cosiddetto approccio "bottom-up" e pone al centro dell'attenzione i **GAL** (Gruppi di Azione Locale costituiti da un partenariato pubblico - privato) che hanno il compito di elaborare e realizzare a livello locale una strategia di sviluppo pilota, innovativa, multi-settoriale e integrata (il **PSL** Piano di Sviluppo Locale).

Il contributo di Leader allo sviluppo locale



Fonte: Elaborazione INEA su dati regionali

¹ Ricercatore, Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e Analisi dell'Economia Agraria - INEA

L'attenzione al sistema delle risorse locali segna il passaggio verso una nuova etica della politica comunitaria basata su criteri quali la sostenibilità, la responsabilità e la solidarietà per garantire, alle generazioni attuali e future, un ambiente salubre ed evitare il degrado e la scomparsa di risorse naturali, storiche, culturali non ripristinabili. Così come l'attenzione al sistema relazionale locale, attraverso una concreta e fattiva partecipazione degli attori delle aree rurali ai processi decisionali per la programmazione e gestione del sostegno pubblico, favorisce una maggiore equità garantendo alle comunità locali la possibilità di fruire delle risorse e di trarne delle opportunità.

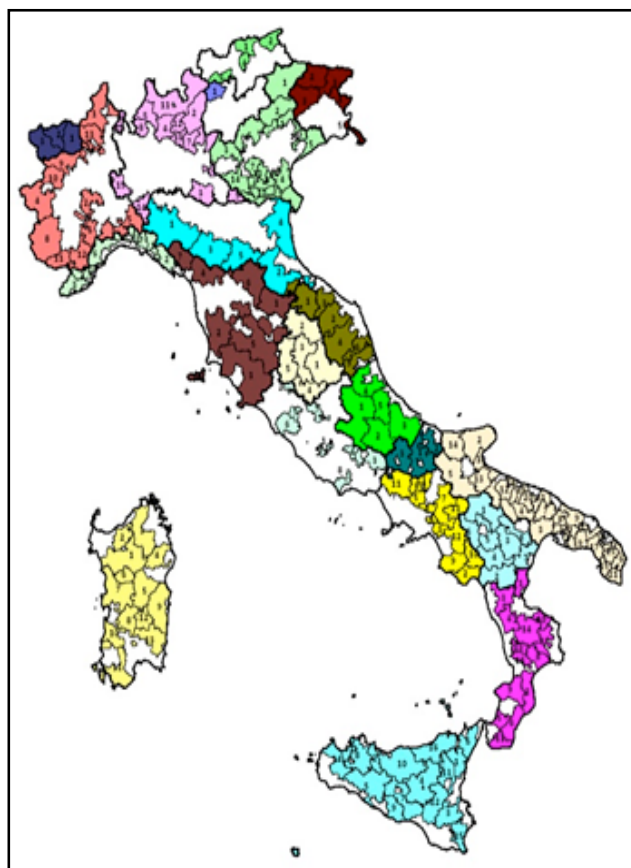
Gli effetti di Leader quindi vanno ben oltre i risultati economici e finanziari e coinvolgono tutto il sistema di

I numeri di Leader dal 1989 al 2013	
Superficie aree Leader (% superficie Italiana)	198.000
Popolazione coinvolta (numero)	17.000.099
Risorse totali investite (euro)	2.320.000.000
Investimento medio per km2 (euro)	11.172
Investimento medio per abitante (euro)	135
progetti finanziati (numero)	44.982
investimento medio per progetto (euro)	51.576
n. progetti realizzati da beneficiari pubblici	10.026
n. progetti realizzati da beneficiari privati	34.380

Fonte: Elaborazione INEA su dati regionali

Le aree Leader nella programmazione 2007-2013

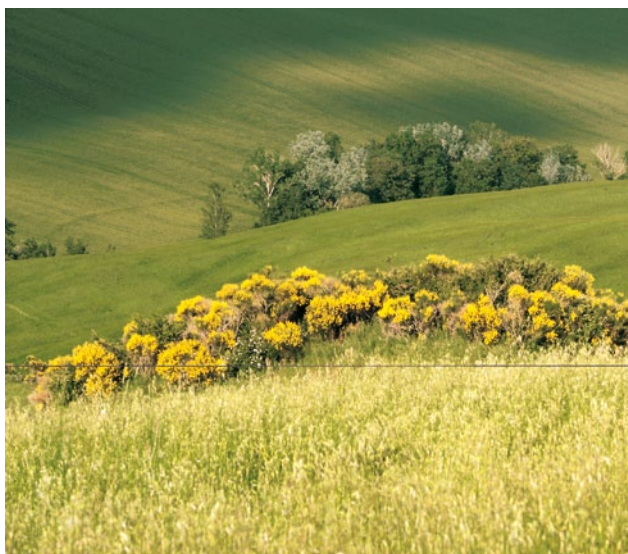
Nella Programmazione 2007-2013, Leader interviene prevalentemente in zone dove risiedono fra i 5.000 e i 150.000 abitanti, classificate come C (zone rurali intermedie) e D (zone rurali con problemi complessivi di sviluppo) dal Piano Strategico Nazionale. A livello regionale il quadro è piuttosto eterogeneo: si passa da Regioni come l'Umbria e la Valle d'Aosta che includono l'intera superficie/popolazione regionale (con esclusione dei capoluoghi di provincia, a Regioni come il Lazio e il Trentino Alto-Adige che coinvolgono, invece, meno del 20% dell'intero territori.



governance delle politiche di sviluppo comunitarie, nazionali/regionali e locali. In sintesi il metodo Leader ha contribuito e contribuisce ad innescare e consolidare processi di: **cambiamento politico** (in relazione ai principi e alle finalità del sostegno comunitario per lo sviluppo economico) e **innovazione istituzionale e sociale** (in relazione al processo di decentramento nella gestione e accesso al sostegno comunitario che ha favorito processi partecipativi delle comunità locali).

Leader: principi di metodo e modalità operative

L'introduzione nella normativa che regola il funzionamento e l'attuazione di Leader di principi di metodo volti a favorire un approccio **locale** (basato su strategie territoriali, integrate, multisettoriali e innovative) e **partecipativo** (basato su processi bottom up, partenariati locali organizzati in GAL, la realizzazione di attività di cooperazione e di networking e decentramento) non sono state solo dichiarazioni di intenti e/o raccomandazioni per una buona politica di sviluppo locale. Il metodo è stato tradotto in modalità operative volte a valorizzare le ca-



pacità propulsive delle aree rurali, intese oltre che come luogo, come **“comunità di interessi”**, e le capacità di azione collettiva, piuttosto che individuali, degli attori che vi insistono.

Nel sostenere processi di sviluppo bottom-up, Leader promuove la costruzione di percorsi basati sulle risorse endogene e l'intervento proattivo degli attori locali a cui vengono delegate le funzioni di programmazione, attuazione e controllo delle strategie messe in campo a livello locale (decentramento gestionale e finanziario). Per attivare tali processi, la Commissione ha posto come condizione *sine qua non* l'individuazione di aree omogenee sufficientemente vaste per assicurare la necessaria massa critica (in termini di risorse socio-economiche) per la realizzazione dei Piani di Sviluppo Locale e, nello stesso tempo, abbastanza piccole da massimizzare la partecipazione degli attori locali. Per orientare gli Stati Membri, la “dimensione territoriale locale” delle zone sostenute dall'azione Leader, viene definita delimitandole in relazione alla numerosità della popolazione residente (al massimo con 150 mila abitanti). In questa prospettiva il “locale” non è associato ad una geometria istituzionale-amministrativa ma al “settore” di policy (es. ambientale). Attraverso il parametro **“popolazione”** la Commissione ha cercato di privilegiare un processo di individuazione delle aree centrato sul sistema delle relazioni sociali, – risultato della sedimentazione, nel lungo periodo, di pratiche sociali, politiche ed economiche, consolidate in un dato luogo, espressione della cultura locale – in grado di costruire legami all'interno e all'esterno del contesto territoriale così definito.

I partenariati locali

Il sostegno alla creazione di GAL, cioè partenariati di natura mista, per l'elaborazione e gestione di un Piano di Azione, rafforza il ruolo strategico della dimensione relazionale. Obiettivo implicito del sostegno comunita-

I Gruppi di Azione Locale

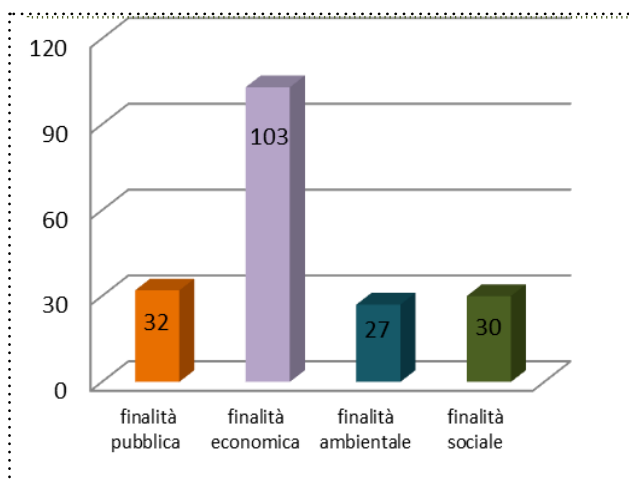
Ai **GAL** partecipano soggetti pubblici e privati, rappresentativi delle diverse realtà socio-economiche del territorio. I principali compiti del partenariato sono l'individuazione degli obiettivi e delle linee di attività da realizzare con le strategie locali. Per l'attuazione e gestione delle strategie locali, i partenariati dei GAL generalmente assumono una forma giuridica (es. società consortili, s.r.l., fondazioni, ecc.) e si dotano di una struttura operativa composta da uno staff tecnico che realizzi tutte le attività necessarie per l'attuazione dei Piani di sviluppo locale (diffusione di informazioni sulle azioni programmate; elaborazione e pubblicazione dei bandi per selezionare i beneficiari dei PSL; accompagnamento ai beneficiari; monitoraggio delle attività realizzate, ecc.).

I partner dei GAL dal 1989 al 2013

	NGAL	Privati	Pubblici	Totale	Media
2007-2013	192	6.092	2.992	9.084	47
2000-2006	132	1.656	2.091	3.879	29
1994-1999	203	2.073	1.633	3.909	19
1989-1993	27	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: elaborazione INEA

Numero di GAL per finalità prevalente dei partner (programmazione 2007-2013)



Fonte: elaborazione INEA

rio è contribuire efficacemente al superamento dei limiti della prevalenza dell'interesse privato rispetto a quello pubblico stimolando l'adozione di comportamenti socialmente responsabili e la produzione di beni collettivi

e, nello stesso tempo, colmare lacune delle istituzioni pubbliche incentivandole verso una maggiore innovazione e efficienza.

Infatti, i partenariati promossi con il Leader vanno ben oltre la **dicotomia pubblico-privato**, aggregando associazioni, espressione sia di interessi sociali-culturali-ambientali sia economici (di tutti i settori locali).

Nelle diverse fasi di programmazione di Leader si assiste a rilevanti modifiche e variazione dei partenariati, sia per la numerosità dei soggetti coinvolti sia nella composizione. Nella fase 2007-2013, anche se le imprese e loro associazioni continuano ad avere un peso rilevante (è bene ricordare che il Leader nasce con la finalità di sostenere azioni di collegamento dell'economia rurale), la maggior parte dei GAL coinvolgono in maniera crescente associazioni culturali, di volontariato, ambientaliste, enti di ricerca, enti parco, ecc. Nei 192 GAL sono presenti 129 associazioni ambientaliste, 285 associazioni culturali, 77 associazioni di volontariato, 119 enti di ricerca, tutti gli enti parco nazionali e 42 enti parco regionali.

I partenariati dei GAL sono quindi una forma associativa "**nuova**" dove, oltre a ridisegnarsi il sistema delle relazioni, si ridefiniscono le motivazioni che portano gli attori ad associarsi strutturandole in idee di sviluppo condivise e impegni reciproci. La Regolamentazione comunitaria, oltre a rendere cogente il principio di rappresentatività territoriale dei partenariati, ne rafforza l'azione attribuendo alla struttura tecnica che li esprime una serie di funzioni, compiti e risorse per sensibilizzare e coinvolgere il composito tessuto locale (istituzionale, sociale, economico), accrescerne la capacità di esprimere progettualità, creare expertise e competenze a disposizione dei territori rurali e renderne effettive le scelte operate. In sintesi il Leader è il primo strumento

comunitario che ha promosso la formazione di **agenzie di sviluppo**, dotandole di risorse finanziarie specifiche per la gestione e la realizzazione di azioni di animazione, la cui finalità, oltre il management delle azioni programmate con il contributo UE, è di rafforzare la coesione, il senso di appartenenza e l'identità locale.

Anche le caratteristiche dei Piani locali che devono essere **innovativi, integrati e multisettoriali** esprimono l'intenzione di sostenere politiche di sviluppo capaci di valorizzare le risorse endogene e rafforzare il sistema relazionale.

La normativa comunitaria, attribuendo queste tre caratteristiche ai PSL, si è proposta di favorire la costruzione di uno strumento d'azione di tipo collettivo nel quale gli attori locali formalizzano interessi, soluzioni e percorsi condivisi.

Nello stesso tempo ha cercato di superare gli ostacoli che influenzano negativamente la produttività intervenendo sul contesto in cui le imprese operano favorendo sia lo sviluppo di economie tangibili (come infrastrutture e servizi) sia intangibili (come le capacità di fare rete e cooperare sia all'interno del territorio sia con altre aree rurali). Un PSL così connotato impone l'assunzione di impegni reciproci fra gli attori che, per ideare e gestire il Piano di Sviluppo locale, devono confidare su una risposta cooperativa almeno per tutta la durata della programmazione (6 anni circa).

Integrazione, multisettorialità e innovazione, oltre a descrivere la logica compositiva dei PSL e il carattere delle misure/azioni attivabili, esercitano una funzione essenziale nel rafforzare le relazioni fra attori appartenenti a diversi settori dell'economia e della società locale, rendere effettive le azioni dei singoli e combinarle per produrre comportamenti di sistema.



Archivio INEA Buone Prassi



Archivio INEA Leader

I temi

Fin dalla prima fase di programmazione (1989-93) Leader, con il suo approccio sistemico allo sviluppo del territorio rurale, ha lavorato su tematiche di natura orizzontale quale il miglioramento della qualità della vita, la valorizzazione del territorio rurale con particolare attenzione agli aspetti culturali, l'identità locale e il recupero delle tradizioni, la valorizzazione delle tipicità locali, la tutela e la valorizzazione della biodiversità, ecc.

Anche nella fase di programmazione 2007-2013, nonostante l'operatività dei GAL sia stata circoscritta ad un numero piuttosto ristretto di misure, la tipologia di azioni programmate nell'ambito dei PSL evidenzia la propensione di Leader verso le azioni capaci di rafforzare in maniera più o meno spiccata processi di integrazione fra gli attori locali e di avere una maggiore capacità di produrre "beni collettivi".

Nell'ambito di Leader sembra essere dato ampio spazio proprio a quelle misure delle politiche comunitarie per lo sviluppo rurale che presentano queste caratteristiche (integrazione e finalità collettiva). Per quanto riguarda la capacità di favorire l'aggregazione fra gli operatori locali troviamo le misure 124 - Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti; 132 - Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità; 133 - Attività di informazione e pro-

mozione; 311 - Diversificazione in attività non agricole; 321 - Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale. Mentre, per quanto riguarda la creazione di beni collettivi, viene data particolare enfasi a quelle a finalità ambientale e/o sociale. Come ad esempio le misure 226 - Ricostituzione del potenziale forestale; 227 - Investimenti non produttivi; 322 - Rinnovo e sviluppo dei villaggi; 323 - Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale; 321 - Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale). A queste si aggiungono le azioni specifiche Leader che, pur afferendo ai differenti Assi della politica di sviluppo rurale, sono volte a attivare azioni di rafforzamento del sistema locale a favore dell'integrazione fra settori e attori, e che coinvolgono la popolazione.

Queste misure sono programmate nei PSL in maniera integrata, tanto che è possibile individuare delle correlazioni che esprimono gli orientamenti tematici delle strategie locali. Il 42% dei PSL, specializzati sui temi **"Qualità e Filiera"** e **"Diversificazione dell'economia locale"**, esprimono una forte capacità di integrazione fra settori e attori locali. Il 35% dei PSL specializzati sui temi "Qualità dell'ambiente, paesaggio e degli insediamenti rurali" e "Servizi per la popolazione locale" sembrano essere orientati prevalentemente verso la risoluzione di problematiche e la produzione di beni rilevanti per la collettività locale.

La specializzazione tematica dei PSL nella programmazione 2007-2013

Tema prevalente del PSL	Misure	% dei GAL specializzati per tema
Ammodernamento aziende agricole	111 - Formazione professionale e interventi informativi; 114 - Utilizzo di servizi di consulenza; 121 - Ammodernamento aziende agricole; 125 - Infrastrutture; 131 - Rispetto delle norme basate sulla legislazione UE; 214 - Pagamenti agroambientali; 122 - Accrescimento del valore economico delle foreste	15
Qualità e filiere	124 - Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti; 132 - Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità; 133 - Attività di informazione e promozione; 901 - Azioni Specifiche Approccio Leader	25
Qualità dell'ambiente, paesaggio e degli insediamenti rurali	216 - Investimenti non produttivi; 221 - Primo imboschimento di terreni agricoli; 223 - Primo imboschimento di superfici non agricole; 225 - Pagamenti per interventi silvo-ambientali; 226 - Ricostituzione del potenziale forestale; 227 - Investimenti non produttivi; 322 - Rinnovamento e sviluppo dei villaggi; 323 - Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale; 902 - Azioni Specifiche Approccio Leader	12
Diversificazione dell'economia locale	311 Diversificazione in attività non agricole; 312 - Creazione e sviluppo di imprese; 313 - Incentivazione delle attività turistiche; 903 - Azioni Specifiche Approccio Leader	17
Servizi per la popolazione	321 - Servizi essenziali per l'economia e la popolazione - Rurale	23
Non Classificati	dati non disponibili	8

Fonte: elaborazione INEA su dati PSL 2007-2013

Non tutto è andato bene ma...

Chi conosce bene Leader potrebbe dire che è uno strumento complicato, di difficile gestione e che ancora non sembra aver dato i risultati sperati. Non si può dire che non sia del tutto vero, però a circa vent'anni dalla sua introduzione Leader costituisce ancora il principale strumento attraverso il quale l'Unione Europea, con il coinvolgimento attivo degli attori di tutti i livelli (europeo, nazionale, regionale, locale) continua un'opera di ricerca e di affinamento delle soluzioni possibili per favorire processi di crescita economico-sociali sostenibili, responsabili e solidali delle comunità locali. Infatti, si tratta di una politica di sostegno in continua evoluzione per le modalità con cui i principi di metodo che ne guidano l'azione vengono realizzati.

Compito che dovrà assolvere anche nella programmazione 2014-2020 visto che con la denominazione CLLD, Community Led Local Development, il metodo sperimentato attraverso Leader viene esteso a tutti i Fondi comunitari. Una nuova stagione di Leader è appena cominciata.



Oriana Porfiri

La classificazione delle aree rurali nella programmazione 2014-2020

Daniela Storti¹ - storti@inea.it

Nella programmazione comunitaria 2014-2020 per l'individuazione della mappa delle aree rurali, l'Italia ha adottato un metodo di classificazione nazionale che comporta due fasi. La prima fase si basa su indicatori semplici (densità abitativa e incidenza della superficie agro-forestale), calcolati per zona altimetrica all'interno delle province. La seconda fase consiste in un processo di fine tuning a livello regionale e ha la finalità di affinare la classificazione delle aree. Tale metodo consente di evidenziare la forte differenziazione a livello territoriale dei sistemi agricoli e agro-alimentari che caratterizzano il nostro Paese.

In Italia esiste una forte differenziazione a livello territoriale dei sistemi agricoli e agro-alimentari, in termini di forme di integrazione con il contesto urbano e industriale e con i più generali processi di sviluppo economico e sociale che caratterizzano il nostro Paese. In quest'ottica la strategia delineata nell'ambito dell'Accordo di Partenariato 2014-20 si basa su un'articolazione territoriale in quattro tipologie di aree (Figura 1 e Tabella 1): a) aree urbane e periurbane;

b) aree rurali ad agricoltura intensiva; c) aree rurali intermedie, nel cui ambito rientrano aree diversificate; d) aree rurali con problemi di sviluppo. Il metodo di classificazione delle aree rurali, messo a punto con il supporto di INEA, comporta due passaggi. La prima fase classifica il territorio nazionale in base a indicatori semplici (densità abitativa e incidenza della superficie agro-forestale), calcolati per zona altimetrica all'interno delle province (dunque per aggregati di comuni). La seconda fase di affinamento della mappatura a livello regionale ha comportato la verifica della classificazione delle aree A, B, C, D con le Regioni e le Province Autonome. Rispetto al passato (programmazione 2007-2013) l'analisi si è arricchita tenendo conto delle aree forestali², una variabile importante per la definizione del rurale che ha consentito di migliorarne la stima. La classificazione delle aree rurali va utilizzata nell'ambito dei PSR dove, se ritenuto necessario ai fini della programmazione, possono essere adottate articolazioni più dettagliate delle macro-aree previste a livello Nazionale.

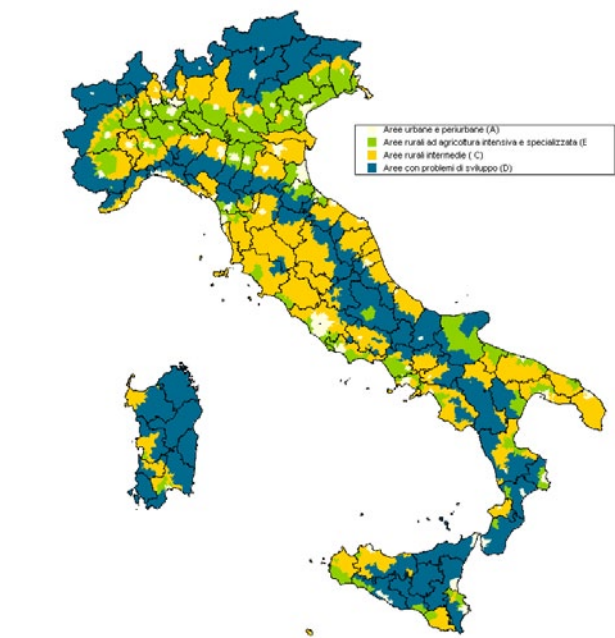
Si tenga presente che la **Commissione europea richiede che la politica di sviluppo rurale** sia declinata all'interno degli Stati membri secondo una classificazione in tipologie di aree funzionali all'analisi del contesto e all'individuazione di alcune priorità della politica sul territorio. A tale riguardo la DG-Agri suggerisce l'adozione di un metodo comune (rural-urban typology) che tuttavia risulta poco adatto a cogliere le specificità territoriali del nostro Paese, perché riferito a un livello amministrativo, quello provinciale, che spesso aggrega aree molto eterogenee fra loro. L'adozione di un metodo di classificazione a livello nazionale, che utilizzi come base di riferimento il livello comunale, consente di superare i limiti di quello proposto dalla Commissione.



¹ Ricercatore, Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e Analisi dell'Economia Agraria - INEA

² Per i dati sulle superfici agro-forestali si è fatto riferimento ad elaborazioni Sin-INEA su dati Agri-Populus 2010 (Mipaaf).

Figura 1 – Mappatura delle aree rurali 2014-20



Fonte: elaborazioni INEA su dati Istat e Agrit-Popolus

Tabella 1 – I principali indicatori per tipologia di area rurale

	comuni	Sup. Terr. (kmq)	Pop.	Densità	Sup. rurale*	% sup. in aree protette**	Distr. % degli add. Agro-alim.
			2011	2011	(2010, % su totale)	2010	2011
Aree urbane e periurbane (A)	193	12.074	17.608.238	1.458	60,5	7,2	20,3
Aree rurali ad agricoltura intensiva e specializzata (B)	1.803	51.632	15.815.501	306	80,5	3,8	31,9
Aree rurali intermedie (C)	3.139	100.452	17.760.436	177	84,2	6,9	33,1
Aree con problemi di sviluppo (D)	2.957	137.916	8.249.569	60	78,2	15,6	14,6
TOTALE	8.092	302.073	59.433.744	197	79,9	10,4	100,0

* La superficie rurale è data dal peso delle superfici agro-forestali. Per i dati sulle superfici agro-forestali si è fatto riferimento ad elaborazioni Sin-INEA su dati Agrit-Popolus 2010 (Mipaaf).

** ISTAT- Elaborazioni su dato elenco ufficiale aree protette - 2010

Fonte: elaborazioni INEA su dati ISTAT, Agrit-Popolus

Entriamo ora nel merito dell’articolazione territoriale per tipologia di area (A, B, C, D). Il sistema agricolo si presenta fortemente differenziato a livello territoriale nelle aree urbane e periurbane (aree A), cui afferisce il 30% della popolazione nazionale e solo il 4% della superficie territoriale, l’agricoltura svolge una funzione produttiva ridotta, limitandosi ad occupare territori di corona attorno ai grandi centri urbani che, a loro volta, rappresentano mercati di consumo (a corto raggio) potenzialmente capaci di assorbire anche produzioni agro-alimentari di elevata qualità. Nelle aree immediatamente a ridosso del tessuto urbano, si concentrano anche attività industriali agroalimentari,

che occupano il 20% degli addetti agro-industriali del Paese. In queste aree le strutture di trasformazione e commercializzazione rappresentano uno sbocco per la produzione proveniente da altre aree. Le aree rurali con agricoltura di tipo intensivo e specializzato (aree B) rappresentano la parte “centrale” del sistema agro-industriale nazionale. Collocate essenzialmente nel centro-nord del paese, sono densamente popolate (306 ab./kmq) e presentano una forte specializzazione produttiva, con filiere territoriali di tipo agro-industriale e, in determinati casi, con una organizzazione tipicamente distrettuale. Si collocano fondamentalmente nei territori



Archivio INEA Buone Prassi

14

maggiormente produttivi di pianura e in alcune aree di collina dove si concentra il 27% della popolazione complessiva nazionale. Gli addetti all'agro-alimentare in queste zone sono circa 134 mila, pari al 32% del totale nazionale. Nelle aree rurali intermedie (aree C) complessivamente ricadono 3.139 Comuni cui affrisce il 30% della popolazione italiana e il 33% circa della superficie territoriale. Qui si concentra inoltre il 35% della superficie agro-forestale nazionale. Le aree rurali intermedie (aree C), come testimoniato anche dai valori degli indici di importanza dei diversi settori di poco superiori alla media nazionale, presentano un certo livello di diversificazione delle attività economiche e sono sede di sviluppo diffuso, in particolare quello più inserito nei processi di diversificazione extra-agricola. L'industria agro-alimentare in queste aree risulta comunque rilevante. Complessivamente alle aree C affrisce il 32% degli addetti totali al settore agro-alimentare nazionale.

Le aree rurali con problemi di sviluppo (aree D) sono le zone meno densamente popolate del paese (60 ab./kmq). Esse si concentrano prevalentemente nell'arco appenninico e alpino o comunque in aree di montagna e di collina delle regioni meridionali e insulari. Complessivamente queste aree ricoprono il 46% della superficie nazionale e ospitano il 14% della popolazione. La presenza di **un'agricoltura diffusa di tipo estensivo** e la grande varietà di habitat naturali arricchiscono queste aree di una particolare importanza sotto il profilo ambientale. È in questi territori che è concentrato infatti il 69% delle superfici protette italiane e il 45% della superficie agro-forestale nazionale.

Le zone D sono caratterizzate da scarsa presenza di processi di sviluppo locale in tutti i settori e da un basso livello di diversificazione del sistema economico, eccessivamente dipendente dall'attività agricola e dal turismo, che spesso assume connotati di stagionalità. Qui le attività più importanti sono **l'agricoltura e il turismo** con valori degli indicatori relativi doppi rispetto a quelli medi nazionali. Il settore agro-alimentare per importanza in termini di addetti si allinea su valori di poco superiori a quelli nazionali. Il manifatturiero ha un'importanza molto più bassa nel sistema economico rispetto alla media delle altre tipologie di aree. Si consideri inoltre che gli addetti totali al settore rappresentano solo il 9,5% del totale Nazionale, contro il 37,4% nelle aree ad agricoltura intensiva (zone B) e il 31,9% nelle zone intermedie (aree C). Inoltre all'interno del settore il peso dell'agroalimentare in termini di addetti è più rilevante che nelle altre zone (17% contro l'11% delle zone C e il 9% di quelle B).

Un ulteriore aspetto da considerare è la situazione in termini di dotazione di servizi sia nelle zone rurali intermedie (C) che in quelle con problemi di sviluppo (D), dove si evidenzia la presenza di svantaggi più accentuati. Trattandosi di zone a domanda debole è lecito attendersi una rarefazione dei servizi di base (trasporti, salute, sanità) in termini di presenza di infrastrutture (scuole, ospedali, ferrovie) e la tendenza a gravitare sui centri limitrofi per soddisfare la domanda locale. Tuttavia, in molte aree C e D, accanto alla scarsa dotazione di servizi si riscontra un problema di accessibilità ai servizi ubicati in aree limitrofe. La conoscenza di tali elementi è necessaria per

consentire di concentrare gli sforzi laddove sono maggiori le problematiche in termini di marginalità. A questo riguardo la metodologia di analisi del territorio messa a punto ai fini della strategia per le “**Aree interne**” nazionali consente di evidenziare all’interno delle aree C e D quelle che presentano, accanto ad una scarsa dotazione, anche un problema di perifericità, in termini di tempi di percorrenza, rispetto ai centri d’offerta di servizi di base. Tali aree, che hanno subito nei passati decenni una forte decrescita demografica, rispetto al complesso delle aree rurali sono caratterizzate dal persistere di una più accentuata tendenza al progressivo invecchiamento della popolazione, come è testimoniato dalla tendenziale stabilità demografica nell’ultimo decennio (-1,5% in aree interne ricadenti in zona D, 3,5% in quelle rientranti nella tipologia C) accompagnata da un calo (-11,4% in aree interne ricadenti in zona D, -3,5% in quelle rientranti nella tipologia C) dei giovani in età scolare (0-15 anni).

L’azione di policy da porre in campo per le aree rurali suggerita dall’accordo di partenariato tiene conto delle differenze in termini di fabbisogni delle diverse tipologie di aree. L’AP propone di concentrare nelle aree C e D l’azione del FEASR sulla qualità della vita e la diversificazione del sistema economico, per la creazione di una rete diffusa di servizi a livello territoriale mirata alle aree rurali e/o basata

su soluzioni innovative (es. telemedicina, agri-nido). Nelle aree più bisognose di intervento (aree interne C e D), per invertire la dinamica di causazione negativa tra marginalità, scarso sviluppo e invecchiamento demografico, l’AP interviene attraverso la **Strategia nazionale aree interne**. Per la sua attuazione nelle aree che verranno selezionate chiede ai Fondi, compreso il FEASR, di destinare risorse finanziarie aggiuntive e alle Regioni di creare sinergie tra l’azione per lo sviluppo e l’azione nazionale, regionale e locale sulle infrastrutture e i servizi.

Le modalità con cui il FEASR può contribuire all’attuazione della strategia per le aree interne sono essenzialmente due, non necessariamente alternative:

1. l’individuazione delle misure di intervento che la Regione ritiene funzionali alla strategia sulla base dei fabbisogni emersi;
2. l’utilizzo del CLLD (plurifondo o monofondo) o di altri partenariati locali per la realizzazione degli interventi in queste aree.

L’azione congiunta dei diversi fondi potrà fare la differenza nell’individuazione di percorsi di sviluppo realizzabili nelle aree interessate se si metterà in campo una forte azione di accompagnamento ai processi a livello locale che consenta di capitalizzare l’esperienza dei partenariati e delle Leadership già presenti sul territorio.



Danilo Marandola

Il Leader nella nuova programmazione alcuni approcci regionali

Milena Verrascina¹ - verrascina@inea.it

Nel periodo 2014-2020 Leader assume una connotazione diversa rispetto al passato. L'approccio plurifondo allo sviluppo prevede che il metodo Leader, in questa programmazione altrimenti definito CLLD (Community Led-Local Development – Sviluppo Locale di tipo partecipativo) possa esser utilizzato su territori sub-regionali e finanziato, oltre che dal FEASR, anche da altri fondi Strutturali (fondi SIE). Un riconoscimento al metodo bottom up di grande rilevanza, ma è chiaro che, stante le definizioni dei Regolamenti, la declinazione tecnica di Leader corrisponde all'operatività (e allo spazio di azione) che il metodo assume nei programmi. Per tale ragione appare interessante analizzare come le Regioni hanno "interpretato" Leader, e quali sono le scelte operative fatte all'interno dei PSR².

La premessa d'obbligo al contenuto di questo articolo è che ad oggi, vale a dire ad aprile 2015, la fase di definizione della programmazione dello sviluppo rurale 2014-2020 è ancora plastica. Le Regioni hanno notificato i propri PSR alla **Commissione** che sta, a sua volta, elaborando le proprie Osservazioni sulla base delle quali le Regioni stanno ridefinendo la strategia e le azioni del PSR. I PSR sono ancora suscettibili di sostanziali cambiamenti, accogliendo le eventuali osservazioni comunitarie. Posto questo, dalla lettura dei PSR possono ricavarsi alcune considerazioni su come le **Regioni hanno interpretato e declinato il Leader nella fase di programmazione che si va ad aprire**, traducendo operativamente ciò che è stato concepito a livello comunitario e previsto nel dettato regolamentare³.

La programmazione regionale ha tenuto conto dell'esperienza maturata da (e con) Leader nelle edizioni precedenti e, nello specifico, nella precedente fase 2007-2013 dove, l'inserimento del Leader nella programmazione ordinaria, se da un lato ha ampliato fortemente le potenzialità del metodo, dall'altro ha mostrato alcune criticità dovute alla sovrapposizione di azioni Leader con azioni "ordinarie" previste dai PSR e ai meccanismi di funzionamento amministrativo/gestionale dei PSR.

Nell'attuale programmazione, da una prima lettura dei PSR⁴, emerge che, in generale, **l'azione di Leader non si discosta molto dal passato**, pur essendoci novità rilevanti su alcuni aspetti del metodo, anche indotte da un nuovo approccio all'integrazione previsto dai Regolamenti sui fondi strutturali e di Investimento europei. Non



Archivio INEA Buone Prassi

¹ Ricercatore, Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e Analisi dell'Economia Agraria - INEA

² Si fa riferimento in particolare alle relazioni presentate nel corso dell'incontro promosso dalla RRN-TF Leader con le Adg lo scorso 22 ottobre a Roma dove è stato previsto un focus sulle Regioni Liguria (presentazione a cura di Riccardo Iannone), Puglia (presentazione a cura di Giulia Diglio) e Lazio (presentazione a cura di Alessio Leonelli)

³ Si fa riferimento ai Regolamenti UE 1303/2013 (disposizioni comuni sui Fondi SEI) e 1305/2013 (disposizioni comuni sul sostegno allo sviluppo rurale)

⁴ L'analisi delle schede di misura all'interno dei PSR italiani è stata realizzata da Fabio Muscas e Valerio de Paolis (INEA). Per una trattazione approfondita si veda www.reterurale.it/Leader

vi sono infatti nette evoluzioni nelle scelte strategiche né si colgono aspetti legati ad una nuova proposizione rispetto al passato di contenuti, temi, finanziamenti, territori, modalità organizzative, ruoli dei GAL. In generale, ci si muove con molta circospezione nelle maglie dei Regolamenti (Reg. 1303 e 1305/2013) che concede **margini di azione ampi all'approccio integrato di tipo Leader**.

La ragione di questa esitazione da parte delle Regioni ad ampliare i margini di azione dell'approccio Leader, obiettano le stesse Regioni, sta nella difficoltà di accostare le aperture e sperimentazioni di Leader al quadro di regole previste dalla Commissione; le Regioni infatti sostengono che non è affatto semplice far marciare assieme principi di Leader e regole di applicazione dei Regolamenti che confliggono con la possibilità di integrare e declinare appieno i principi del metodo Leader e di trasformarli in scelte operative.

I **tematismi** scelti dalla gran parte delle Regioni restano aggrappati in maniera forte a tematiche quali il turismo rurale, con una forte concentrazione sulla diversificazione e sulla riqualificazione del patrimonio naturale e culturale delle aree rurali. La priorità 6b (stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali) è quella a cui la gran parte delle Regioni riconduce il contributo di Leader, pur aprendo talvolta l'intervento del metodo anche ad altre priorità tematiche. In questo caso le Regioni lasciano ai GAL la possibilità di ampliare il raggio di azione dei PSL che possono contribuire anche ad altre priorità.

Sul fronte finanziario la gran parte delle Regioni stabilisce in 3 Meuro il finanziamento minimo dei PSL (in termini di risorse FEASR), ma solo poche prevedono un ampliamento delle stesse fino ad un massimo di 12 Meuro come definito dal Regolamento. In termini di incidenza delle misure Leader sul PSR, buona parte delle Regioni non si discosta dalla percentuale minima del 5% stabilita dal Regolamento e solo in un caso si raggiunge il 10%. Tra le novità del presente periodo vi è la previsione, all'interno del Regolamento, di compiti minimi per i GAL che quindi, in generale, vedranno accresciuta (e più standardizzata) l'autonomia funzionale rispetto al ruolo che hanno oggi.

In questo articolo presentiamo le scelte di tre Regioni italiane, Liguria, Lazio e Puglia, che hanno utilizzato approcci differenti tra loro. In particolare si tratta di amministrazioni che hanno optato rispettivamente per una scelta: di rottura con il periodo di programmazione precedente, di continuità nelle scelte programmatiche, di inserimento di elementi di innovazione, cogliendo delle opzioni offerte dall'impianto regolamentare.

La **Liguria** ha fatto scelte molto diverse rispetto al periodo di programmazione 2007-13. La scelta è stata motivata dalla considerazione che Leader deve continuare ad essere uno spazio di sperimentazione e innovazione in termini di contenuti, governance, modalità realizzative e organizzative. Un ragionamento che contrasta in parte con una impostazione piuttosto formale e statica dei PSR, da cui scaturisce l'esigenza di preservare uno spa-



Archivio INEA Buone Prassi

zio per l'innovazione. E questo, a parere della Regione, non è un esercizio semplice. Rispetto al periodo appena chiuso, la Regione comunque sceglie di cambiare, conservando alcuni aspetti che hanno funzionato e superandone altri che hanno comportato criticità. Nella sua impostazione di Leader la Regione parte dall'assunto che il valore aggiunto di Leader non sta nel finanziare progetti singoli – questo lo fa anche la Regione – ma nel promuovere approcci integrati – su cui la Regione mostra più difficoltà operative e metodologiche. In altre parole i Gal dovranno dedicarsi a progetti integrati o a regia, escludendo di fatto la possibilità di bandi per progetti individuali (a meno che non siano previsti all'interno di un progetto "contenitore"). La **cooperazione** è una prerogativa di Leader che distingue il partenariato Leader da altri partenariati legati più a progetti che a strategie. I GAL, infine, possono e devono sperimentare azioni non previste all'interno dei PSR, spingendosi ad esplorare spazi nuovi. Viene ribadito fortemente il rispetto del principio di concentrazione al fine di evitare una eccessiva frammentazione degli interventi (che incide negativamente anche sull'efficacia) e stabiliti gli ambiti di intervento su

cui i GAL possono lavorare, anche grazie ad un costante lavoro di concertazione in fase pre-programmatoria con i GAL. Si tratta di turismo, servizi rurali, sviluppo di nuove imprese e dissesto idrogeologico.

La Regione **Lazio**, nell'analizzare e scegliere le diverse opzioni che il nuovo quadro regolamentare riconosce a Leader, si pone in una sorta di continuità con la programmazione 2007-13, con qualche variazione strategica che va ad incidere sostanzialmente su due aspetti: l'organizzazione e le funzioni del GAL; l'ampliamento delle possibilità di azione delle strategie locali. Queste due scelte derivano dalle valutazioni del periodo di programmazione appena concluso che, da un lato ha previsto linee d'azione definite sulla scelta delle strategie locali (**quattro "temi prioritari"** con l'indicazione delle misure/azioni **attivabili**), concentrando la portata del Leader e le sue potenzialità di efficacia sui contesti locali; dall'altro ha affidato ai GAL ulteriori funzioni amministrative, in aggiunta alle funzioni e attività più "proprie" dei GAL, quali l'animazione e la creazione di reti e relazioni.

La **Puglia** sceglie di attuare il plurifondo per Leader, applicando il CLLD, anche in ragione di una sinergia già avviata



Archivio INEA Buone Prassi



Archivio INEA Buone Prassi

tra GAL e GAC (Gruppi di Azione Costiera) nel corso del periodo di programmazione 2007-13. In altre parole, come previsto dai Regolamenti comunitari e all'interno dell'Accordo di Partenariato la Puglia sceglie l'opzione di far convergere sullo stesso territorio, che sia rurale, periurbano o riconducibile alla pesca, un solo partenariato locale finanziando le strategie con il concorso di diversi fondi (**FEASR e FEAMP** e, esclusivamente nelle aree D, anche **FESR e FSE**). Altre scelte operate dalla Regione Puglia si discostano dalla generalità degli approcci nazionali, vale a dire la scelta di spingere i finanziamenti fino al limite massimo consentito dei 12 Meuro, la previsione della deroga ai limiti di popolazione fino a 200.000 abitanti per strategia finanziata. Riguardo i tematismi cui ancorare le strategie Leader, la Regione non definisce gli spazi di azione che anzi restano ampi, e si demanda alla strategia locale la definizione dei temi che possono spaziare dallo sviluppo delle imprese locali all'ambiente, dalle foreste alla ricerca e innovazione. I GAL, in linea e coerenza con la strategia di sviluppo locale che sceglieranno, potranno definire e attuare azioni ammissibili nell'ambito delle 6 priorità (e di tutte le focus area) individuate nell'ambito del Regolamen-

to 1305/13 ma anche qualsiasi altra azione rientrante nelle competenze di altri fondi UE.

Le tre regioni citate sono state scelte come esempi per marcare le differenze ed esplicitare quale ampio ventaglio di possibilità di azione può avere l'approccio integrato di tipo Leader nei vari contesti di intervento, scegliendo tra approcci più tradizionali, riconoscendo ruoli più o meno forti ai partenariati locali, scegliendo tematiche ampie o ristrette cui ancorare l'azione delle strategie locali, attingendo a diversi fondi a sostegno dello sviluppo. L'impostazione delle strategie regionali, oggi delineata (al netto delle eventuali osservazioni ufficiali della Commissione) mostra una grande variabilità.

Definite le strategie dei PSR, la successiva sfida che le Regioni dovranno affrontare, sarà la scelta di partenariati e strategie capaci di assicurare qualità progettuale ed efficacia della spesa. Una sfida che si può affrontare attraverso un sistema di costruzione dei criteri di selezione che sia davvero capace di premiare la qualità progettuale, della strategia di sviluppo e dei partenariati. I territori e le amministrazioni sapranno cogliere la sfida di Leader?

Il valore aggiunto di Leader in chiave valutativa

il parere dei valutatori

Fabrizio Tenna - f.tenna@agriconsulting.it

1. Secondo la voce dei valutatori e sulla base della esperienza di valutazione svolta (con riferimento agli ultimi due periodi di programmazione) quale si può dire sia il valore aggiunto di Leader nell'ambito dei Programmi di Sviluppo Rurale regionali?

Il valore aggiunto del Leader potrebbe essere sintetizzato come la costruzione di una risposta collettiva ai fabbisogni legati allo sviluppo di un territorio. Nella pratica questo lavoro sulle relazioni tra operatori e attori locali non è percepita né come “valore” né come elemento fondante dello sviluppo economico. Impiegare tempo e risorse per sviluppare un'azione collettiva è attività che il Leader riconosce come spesa eleggibile sin dalla prima edizione del Programma.

L'esperienza di questi anni ci dice però che mettere in moto la macchina delle relazioni è un compito assai arduo. Nel corso delle programmazioni il ruolo delle spese di funzionamento del GAL si è appiattito ed è stato inquadrato all'interno dei classici meccanismi di gestione tecnico-amministrativa delle pratiche di finanziamento, riproducendo in piccolo, su una scala locale, le stesse funzioni già svolte a livello centrale. Inoltre, per costruire un'azione collettiva è necessario avere a disposizione una strumentazione che consenta di stimolare la cooperazione tra operatori locali.

Laddove coesistano queste due condizioni, spese di funzionamento concentrate su un modello di gestione e animazione tradizionale (istruttorie delle domande e diffusione dei bandi) e meccanismi attuativi anch'essi tradizionali (bandi separati per tipologie di Misure e beneficiario), il valore aggiunto del Leader è prossimo allo zero.

Nelle mie pratiche valutative più volte ho potuto verificare come sia ben radicato il rifiuto nel mettere a fuoco i limiti di quest'approccio tradizionale. In tutti i Programmi di Sviluppo Locale (PSL) si adottano slogan come “cooperazione”, “costruzione di reti” e “network” ma nella pratica l'approccio che prevale in fase attuativa è quello di finan-

ziare il singolo e solo in pochi casi è possibile rinvenire la presenza di un'azione collettiva a favore di una filiera o di una particolare politica di interesse pubblico che riesca a superare il confine del Comune che ha ottenuto il finanziamento. Si confonde l'azione collettiva con la sommatoria di progetti singoli tra loro indipendenti.

È difficile far cooperare più soggetti, è complesso costruire un “carattere” collettivo nell'azione locale ed è ancora più problematico renderlo stabile nel tempo. Il lavoro sulle relazioni non si improvvisa, lo si costruisce con pazienza, e va stimolato con strumenti attuativi che “obbligano” i potenziali beneficiari a cooperare per ottenere il finanziamento.

La scommessa del Leader è che il GAL sia il soggetto intermedio che per conto delle rappresentanze territoriali, si faccia carico di mediare, di creare legami e di finanziarie le



Oriana Porfiri

¹ Agriconsulting

proposte migliori, a fronte di quel 20% (ora salito al 25%) di spese di gestione e animazione (che sembra un'enormità).

Siamo abituati a misurare la bontà di una politica attraverso indicatori di prodotto e risultato. Io credo che il valore aggiunto del Leader dovrebbe sfuggire alla matematica, perché se ragionassimo usando quei paradigmi, allora i risultati raggiunti darebbero ragione a chi ritiene che il Leader sia un lusso che non ci possiamo più permettere. Servono più di 20 centesimi (tra GAL, Adg OP) di costi di gestione per ogni euro di spesa pubblica investito. Questo rapporto si giustifica, se e solo, i progetti finanziati fossero radicalmente diversi da quelli finanziati dalle Misure ordinarie del PSR, dove questo rapporto è stimato intorno ai 4-5 centesimi per euro investito.

2. A vostro avviso e sulla base dell'osservazione delle strategie Leader sui territori, come si possono favorire l'elaborazione e l'attuazione di strategie effettivamente integrate e innovative a livello locale?

Il nostro sistema di valutazione è stato costruito per cercare di mettere a fuoco il valore aggiunto del Leader, che si esplica anche e soprattutto per il carattere integrato e innovativo dei progetti finanziati. Come ho già accennato nella risposta precedente, nel corso delle valutazioni in itinere condotte il valore aggiunto non è imputabile ad un particolare progetto, ad una specifica categoria di spesa ammissibile, ma a quei meccanismi attuativi che consentono di valorizzare il lavoro relazionale che il GAL può svolgere nei rispettivi territori.

Si ha integrazione ogni qual volta il GAL riesce a rendere il singolo investimento influenzato e influenzabile da altri progetti o quando un progetto viene costruito collettivamente. Anche l'innovazione si annida nei processi e solo in pochi casi è ascrivibile a elementi intrinseci al progetto. L'innovazione che viene maggiormente richiamata dai GAL sta ad esempio nell'aver per la prima volta messo in relazione Tizio con Caio per sviluppare un'azione comune. L'innovazione è generata dalla relazione.

Direi dunque che in fase di elaborazione l'integrazione e l'innovazione corrono il rischio di essere solo degli slogan; perciò è meglio concentrarsi su PSL in cui sia esplicito l'accordo di programma tra i portatori di interesse locali, una sorta di patto per lo sviluppo: con una chiara indicazione sull'ambito in cui si vuole andare a costruire l'azione collettiva. È necessario, però, declinare con più puntualità gli ambiti descritti nell'Accordo di Partenariato italiano.

In fase di attuazione, come ho già detto, è necessario che i GAL abbiano strumenti che gli consentano di stimolare la integrazione/cooperazione e rendere possibile l'innovazione. Il bando tradizionale è poco efficace, meglio prevedere bandi che selezionino partenariati di progetto, oppure procedure negoziate per la selezione di progetti pubblici.



Archivio INEA Buone Prassi

3. Sulla base della vostra esperienza sul campo e sulla base dell'esperienza operativa maturata sull'analisi delle strategie Leader, a vostro avviso quali elementi dovrebbero qualificare e definire le misure/azioni delle strategie di sviluppo locale rispetto alle misure/azioni standard del programma regionale?

Si devono poter adattare le Misure del PSR ai contesti locali (meccanismi di accesso e criteri di selezione) e utilizzare procedure attuative più adatte ad una dimensione locale dello sviluppo. Se si professa il verbo dell'integrazione e della governance non lo si può fare solo a parole, servono gli strumenti. Il GAL può accompagnare la nascita di una progettazione di sistema attraverso la Misura di funzionamento del GAL (e non attraverso Azioni specifiche Leader) ma deve avere la possibilità di poterla finanziare: una progettazione di sistema è portata avanti simultaneamente da più beneficiari e su misure diverse.

Ciò che è mancato in questa programmazione è stata una strumentazione del genere e solo in pochi casi è stata introdotta attraverso l'Azione specifica Leader, il cui carattere di differenziazione rispetto alle Misure ordinarie del PSR era essenzialmente legato alla modalità attuativa (GAL beneficiario). Tra l'altro quando il GAL è beneficiario, parte delle attività di animazione e coordinamento legate alla realizzazione del progetto sono sovrapponibili a quelle finanziate attraverso la Misura di funzionamento.

Nella prospettiva 2014-2020, la Misura 16 (Art.35 del Reg UE1305/2013) può essere un buon mezzo per stimolare la cooperazione tra beneficiari, proprio perché l'attività legata alla costruzione di un bene relazionale viene riconosciuta come spesa ammissibile (costi di esercizio). Per far funzionare la Misura di Cooperazione è necessario che ci sia però un soggetto intermedio in grado di far scoccare la scintilla della collaborazione. Secondo me questo ruolo può essere assolto dal GAL per la sua vicinanza agli operatori locali e per la sua naturale attitudine a lavorare sulle relazioni.

L'approccio Leader

il punto di vista delle Organizzazioni professionali agricole

Catia Zumpano - zumpano@inea.it

A più di venti anni di applicazione del metodo Leader abbiamo chiesto alle Organizzazioni agricole di trarre un bilancio su quanto finora realizzato in Italia, se e quale valore aggiunto la sua applicazione ha apportato al mondo agricolo italiano e quali accorgimenti andrebbero adottati per migliorarne l'impatto

Lo strumento Leader ha rappresentato per il mondo agricolo e rurale, e per i suoi principali attori, una novità dirompente e, come tutte le novità, è stato accolto inizialmente, da parte di alcuni soggetti, con una buona dose di diffidenza. Il suo metodo e il suo approccio richiedevano la messa in discussione di teorie e pratiche ormai consolidate, contraddistinte da un'ottica economicistica e settoriale degli investimenti, la quale, a livello di politiche agricole, si traduceva nel trasferimento diretto di risorse finanziarie pubbliche ai singoli agricoltori beneficiari.

Con l'avvento del Leader l'attenzione del legislatore si è spostata, a livello locale, verso l'azione collettiva. Il suo intento era di affiancare ai risultati economici anche l'attivazione di processi decisionali che sperimentassero forme di democrazia diretta nella fase di progettazione e implementazione di piani di sviluppo a livello locale. Ciò, a sua volta, spostò l'attenzione verso interventi ed investimenti intersettoriali ed integrati dell'economia rurale.

Sono ormai passati più di venti anni dall'avvio dell'approccio Leader: sono stati creati centinaia di partenariati locali (leggi GAL) per la sua attuazione, realizzati investimenti di natura materiale e immateriale per diversi milioni di euro. In questo percorso – non sempre lineare – di democratizzazione dei percorsi di sviluppo rurale, le organizzazioni agricole hanno giocato un ruolo di primo piano. Sin dall'inizio le loro sedi locali si sono dovute confrontare, loro malgrado, con questo nuovo approccio, contaminandosi nelle sue articolazioni territoriali.

In alcuni territori ne sono stati i promotori, impegnandosi in prima fila nell'attivazione del processo di creazione dei GAL; in altri hanno aderito formalmente alla compagine sociale promossa da altri, per poi, assumere, man mano, un ruolo attivo nelle fasi di concertazione e negoziazione; in altri ancora, si sono semplicemente accodati a percorsi

già avviati, mantenendo, nel corso degli anni, un ruolo di mera rappresentanza dei propri associati.

In ogni caso, il loro punto di vista sull'esperienza Leader risulta essere privilegiato in quanto le organizzazioni agricole hanno rappresentato e rappresentano una presenza costante – nei numeri e nel tempo – nei Gruppi di Azione Locale. Per siffatte ragioni abbiamo chiesto ad esse² di aiutarci a trarre un bilancio sull'approccio Leader in Italia, in relazione anche al valore aggiunto che la sua applicazione ha apportato finora al mondo agricolo italiano e quali accorgimenti andrebbero adottati per migliorarne l'impatto. Prima però si è cercato di quantificare la loro presenza, attraverso un'analisi dei partenariati Leader.

La rappresentanza delle organizzazioni agricole nei Gruppi di Azione Locale

Considerato l'intero universo dei GAL operanti attualmente in Italia (192), l'analisi della loro compagine partenariale – realizzata su dati raccolti dalla Rete Rurale Nazionale – evidenzia come nell'86% dei Gruppi sia presente almeno un'organizzazione agricola. Se prendiamo in esame la loro presenza contemporanea nello stesso GAL, si passa dai 19 GAL che registrano la presenza delle quattro organizzazioni, ai 35 Gruppi che invece ne riportano soltanto una di loro. La Coldiretti risulta essere l'organizzazione più presente con valori percentuali pari al 78% dei GAL, seguita dalla CIA (65% dei Gruppi). La Confagricoltura è presente in poco più della metà dei GAL (52%), mentre la Copagri nel 15% di essi, di cui la gran parte concentrata nella regione Puglia (presente in più del 50% dei GAL selezionati).

¹ Ricercatore, Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e Analisi dell'Economia Agraria - INEA

² Le posizioni delle Organizzazioni agricole sono state rilevate inviando a CIA, Coldiretti, Copagri e Confagricoltura una traccia di intervista e chiedendo loro di rispondere ai quesiti posti. Hanno accolto il nostro invito CIA, Confagricoltura e Copagri. Ai loro rappresentanti - D. Mastrogiovanni (CIA), V. Lenucci (Confagricoltura), E. Fravilli (Copagri) -, vanno i nostri ringraziamenti per la collaborazione.

In relazione alla distribuzione territoriale, si registra una maggiore presenza delle nostre Organizzazioni nei GAL del Nord Italia (60 sui 68 Gruppi selezionati), seguiti dai GAL del centro (31 sui 34 selezionati), mentre sono presenti in 74 dei 90 GAL meridionali. L'assenza di Organizzazioni Agricole nei GAL è concentrata essenzialmente nel Sud (16 GAL sui 27 totali che non registrano presenza), seguita dal Nord con 8 GAL.

Se si considerano il numero di rappresentanti delle quattro Organizzazioni nella compagine sociale dei GAL, si registrano ben 462 presenze. Da evidenziare come, in alcuni casi, e, per alcune Organizzazioni, il numero dei rappresentanti risulti essere superiore al numero dei GAL selezionati. E ciò in quanto spesso, nello stesso GAL si registra una presenza multipla dovuta a:

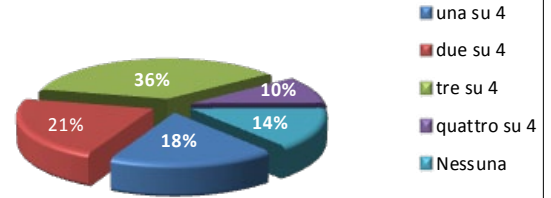
- il GAL opera a scavalco fra due province e nel partenariato sono presenti rappresentanti delle due sezioni provinciali dell'Organizzazione;
- l'Organizzazione è presente nel partenariato con più rappresentanti riconducibili a sezioni settoriali (e autonome) presenti nella stessa Organizzazione (sezione giovani, donne, pensionati, ecc.), oppure alla presenza di rappresentanti sia della sede provinciale che zonale.

Tale fenomeno si riscontra soprattutto per la Cia e la Col-diretti.

In relazione ai ruoli e funzioni ricoperte, sulla base delle esperienze acquisite attraverso la Rete, risulta che rappresentanti delle Organizzazioni Agricole, in alcune esperienze Leader, ricoprono i massimi ruoli di responsabilità di governo del GAL, svolgendo funzioni di presidenza.

La presenza delle Organizzazioni agricole nei Gruppi di Azione Locale ha stimolato la realizzazione di interventi volti a diversificare le attività nelle aziende agricole, quali la creazione di fattorie didattiche, di itinerari enogastronomici da sviluppare in sinergia con il settore turistico, di panieri di prodotti da proporre a gruppi di acquisto solidali. Ma non solo, nelle esperienze più illuminate, le stesse Organizzazioni hanno spinto per introdurre sistemi di produzione più sostenibili e attenti alla valorizzazione del patrimonio culturale e identitario locale.

Densità presenza congiunta di più Organizzazione Agricole nei GAL (%)



Fonte: Elaborazioni INEA su dati RRN

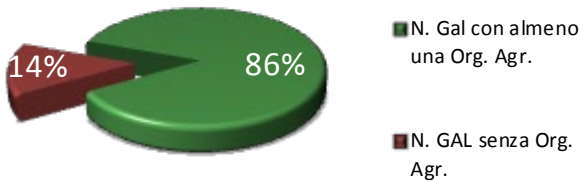
Il punto di vista delle organizzazioni agricole sul Leader

La posizione delle Organizzazioni Agricole sull'esperienza Leader è stata raccolta inviando loro una traccia di intervista, con alcuni temi di approfondimento.

Per le tre Organizzazioni intervistate una valutazione dell'operato del Leader non può che essere articolata e complessa e, in un'ottica di sintesi, non può che rilevarsi positiva. Dal loro punto di vista, l'adozione dell'approccio Leader, nel corso degli anni, ha sicuramente rappresentato un arricchimento ed un completamento del quadro degli interventi pubblici verso le aree rurali. Nello specifico, per la Confagricoltura, il suo valore aggiunto, va individuato nel fatto che *"le iniziative progettate e finanziate nascono dal confronto fra operatori locali, che si interrogano sui percorsi di sviluppo del tessuto produttivo dell'area"*. E tale metodo, per la CIA, ha *"di fatto, alimentato una crescita dell'intelligenza collettiva dei territori coinvolti"*; offrendo, per Copagri, *"la possibilità di sostenere e promuovere le piccole realtà produttive locali, di dare visibilità a prodotti tipici poco conosciuti dalla massa e che, essendo presenti in aree con caratteristiche sociali, geomorfologiche e ambientali difficili, non riescono a varcare i confini geografici all'interno dei quali sono rinchiusi"*.

23

Presenza Organizzazioni Agricole nei GAL



Fonte: Elaborazioni INEA su dati RRN

L'approccio Leader e l'agricoltura

Nonostante risorse finanziarie limitate, il Leader, proprio per le specificità del suo metodo, ha, per i nostri interlocutori, contribuito al cambiamento dei sistemi agricoli italiani. Ne ha sicuramente favorito il superamento di una logica settoriale del comparto, favorendo la ricerca di sinergia con gli altri settori produttivi. A tal proposito, secondo la CIA, con il Leader *"il comparto agricolo ha intrapreso percorsi di sviluppo territoriale in condivisione con altri comparti e attori, anche molto diversi: percorsi di sviluppo per imprese e cittadini animati dalla volontà di intraprendere e/o rinnovare nuovi iter di crescita dei territori coinvolti, con uno spirito e impegno diverso dalla logica settoriale"*. Nello stesso tempo, il Leader, soprattutto nelle sue prime

edizioni, ha rappresentato uno strumento flessibile, capace di adottare, secondo Copagri, *“un approccio intelligente nella gestione dei bandi, ... (più attenti) a sviluppare quelle tante facce, nascoste e poco conosciute, del nostro sistema agroalimentare”*. Aspetto, quest'ultimo che però, evidenzia ancora Copagri, ha perso di portata nel corso dell'ultima fase di programmazione, dove *“spesso si assiste ad una ripetizione o a una duplicazione con i bandi del PSR, con un evidente spreco di risorse e obiettivi che vengono malinconicamente falliti”*.

Pur se di portata economica più limitata rispetto alle risorse finanziarie che riescono a movimentare i PSR nel loro complesso, anche secondo Confagricoltura, *“non c'è dubbio che l'approccio bottom up di Leader ha consentito e consentirà comunque di arricchire l'agricoltura italiana di ciò che può occorrere per la crescita economica degli operatori e di sistema: nuovo know how e sviluppo delle competenze, diffusione delle innovazioni, spinta alla diversificazione aziendale (anche non food), integrazione del settore agricolo con quello turistico ...”*. A patto, però, *“di saper calibrare su questa agricoltura le misure dei Piani di Sviluppo Locale”*. E' quindi posto l'accento sulla necessità di riservare all'approccio Leader dei margini di

flessibilità e di autonomia nel proprio operato, rispetto alla gestione “ordinaria” delle misure dei PSR.

I punti di forza e di debolezza del sistema di governance che caratterizza il metodo Leader

L'utilizzo del metodo Leader in quest'ultima fase rappresenta, anche per la CIA, un punto critico dell'evoluzione dell'esperienza Leader: *“Il passaggio da Iniziativa Comunitaria a misura/asse nell'ambito dei PSR è stata vissuta con risvolti drammatici: i GAL sono diventati una controparte delle istituzioni regionali, tali da essere ridotti a semplici attuatori di misura/e. I GAL sono stati esautorati di fatto dal ruolo di animatori di percorsi territoriali!”*. Anche Copagri si sofferma sulle criticità del Leader, riconducendo le stesse a quelli che sono definiti *“i mali d'Italia”*. Nello specifico, essa fa riferimento: *“In primo luogo, l'eccessiva predominanza della classe dirigente dei GAL che ha portato a perdere di vista l'approccio bottom up che rappresentava la peculiarità del Leader; nello stesso tempo, la troppa burocratizzazione imposta dalle autorità regionali ha “ingessato” l'operato dei GAL”*. Fra i punti critici, si fa riferimento



anche, *“ad una maggiore preferenza, nell’attuazione dei PSR, da parte delle autorità regionali verso gli enti locali (comuni e comunità montane)”*, rispetto al passato. Confagricoltura pone invece l’accento sui punti di forza del sistema di governance Leader, evidenziando, fra gli stessi *“...la rappresentanza diretta del mondo delle imprese, che diviene così protagonista delle scelte del Piano e dell’individuazione delle misure”*, anche se, *“... l’ampiezza e l’eterogeneità dei soggetti rappresentati, con una spiccata commistione pubblico-privato, ha determinato qualche vischiosità nella gestione e nei processi decisionali”*. I non sempre idilliaci rapporti fra i componenti del partenariato GAL, e di questi ultimi con il territorio sono richiamati anche dalla CIA, la quale evidenzia come spesso l’approccio Leader, a livello locale: *“ha trovato delle resistenze che ne hanno limitato lo sviluppo, con diverse amministrazioni locali che hanno depotenziato l’esperienza”*.

Approccio Leader in divenire... le aspettative delle Organizzazioni Agricole

Pur condividendo il ruolo strategico svolto dal Leader nelle aree rurali, i nostri interlocutori evidenziano la necessità di apportare dei correttivi affinché il suo metodo risulti più efficace sul territorio. A tal proposito, la CIA richiama la necessità per i GAL di *“rinnovarsi”*, di mettersi in discussione, al fine di *“non ripetersi con operazioni, a volte, di semplice rivisitazione delle compagini”*. Nello stesso tempo, la CIA richiama la necessità di alcune condizioni di base perché il Leader si riveli un approccio opportuno. Tali condizioni richiamano il concetto di coesione territoriale, *“una forte identità pur in presenza di attività economiche e sociali diversificate”*, di tenuta partenariale, *“compagine ampia, ma con una visione di sviluppo unitaria, condivisa e sostenuta”*, di approccio multisettoriale, *“progetti multisettoriali, legati al territorio, con una spiccata propensione all’innovazione”*, di autonomia decisione e gestionale del GAL.

Molto più riconducibile ad un ruolo di supporto al sistema economico la posizione di Confagricoltura, per la quale l’approccio Leader *“è condivisibile in quanto inclusivo e rappresentativo di tutta la realtà locale ed in particolare del mondo delle imprese che costruiscono da sé i propri percorsi”*. I GAL, secondo Confagricoltura, *“devono guidare questo processo guardando a tutte le possibili sfaccettature del modo di fare impresa, creando crescita ed occupazione per i territori e per il Paese”*. A tal fine, essi devono promuovere ogni azione utile in tal senso: *“informando sulle opportunità di investimenti e finanziandoli; diffondendo cultura di fare impresa locale; promuovendo best practice e aggregando in un sistema a rete tutti gli operatori del territorio per cooperare allo sviluppo”*. Esplicito, invece, è il riferimento di Copagri al settore agricolo, nel quale evidenzia come *“il Leader dovrebbe permettere anche all’agricoltura di usufruire in modo completo dei finanziamenti previsti ... prevedendo maggiore sinergia ed attenzione nei confronti del settore agricolo”*. Fra i compiti dei GAL rientra anche quello di *“avvicinare l’agricoltore*



Oriana Porfiri

al consumatore, facendo conoscere a quest’ultimo tutto quello che sta dietro un prodotto”.

L’approccio Leader, pur se ormai vanta un’esperienza più che ventennale nei territori rurali, mostra ancora diversi elementi di fragilità. D’altro canto, sono proprio le sue specificità – metodo partecipativo e integrato – a richiedere la necessità, da parte di chi è chiamato a governarlo, di un approccio strategico a monte e un’attenzione continua e qualificata nelle fasi di attuazione. Se trascurato, come hanno più volte sottolineato i nostri stessi interlocutori, rischia di subire delle *“deviazioni”* e *“creare delle illusioni”*. Oltre alle istituzioni – regionali, nazionali ed europee – che ne programmano e controllano l’attuazione (in maniera però non sempre adeguata alla posta in gioco), anche chi presiede i territori è chiamato a fare la propria parte. E fra questi rientrano a pieno titolo le Organizzazioni agricole: esse dovrebbero maggiormente investire nelle proprie funzioni di rappresentatività del mondo rurale, garantendo, da un lato, un contributo fattivo e di qualità alle attività dei GAL e dall’altro facendo da cassa di risonanza – raccogliendo i fabbisogni e restituendo i risultati conseguiti – presso le popolazioni rurali interessate. Le Organizzazioni da noi interpellate, almeno nelle dichiarazioni di intento, sembrano muoversi in questa direzione.

Il Leader per la valorizzazione dell'ambiente

la partecipazione delle comunità locali alla conservazione della biodiversità

Franco Ferroni - f.ferroni@wwf.it

L'esperienza del progetto Leader di cooperazione tra Italia e Finlandia "Ecomuseo: dalle memorie al futuro".

26 Vi sono relazioni tra l'approccio Leader e le strategie per la conservazione della biodiversità? Per rispondere a questa domanda è utile evidenziare come l'approccio bottom-up, che da sempre caratterizza la programmazione del Leader, viene indicato oggi come il più efficace anche nei nuovi paradigmi della conservazione della biodiversità condivisi a livello internazionale. La sfida della conservazione della natura potrà essere infatti vinta solo attraverso il coinvolgimento delle comunità umane responsabili della gestione delle risorse naturali, garantendo la loro partecipazione nella definizione delle strategie e nella gestione dei relativi programmi e progetti per attuarle. Per questo la Strategia nazionale per la biodiversità, adottata nell'ottobre 2010 dalla Conferenza Stato-Regioni, indica tra le priorità d'intervento anche la tutela del patrimonio culturale delle comunità locali e la gestione partecipata delle risorse ambientali. Il coinvolgimento dei diversi e numerosi attori sociali ed economici richiede senz'altro un impegno gravoso ma è pregiudiziale al fine di una efficace applicazione dell'**approccio ecosistemico** alla conservazione della biodiversità come definito nell'ambito della Convenzione Internazionale sulla diversità biologica (CBD). Questo approccio partecipativo rappresenta una delle innovazioni più importanti nei paradigmi per la tutela dell'ambiente. Questi principi generali sono diventati parte integrante della Strategia 2020 dell'Unione Europea che pone particolare attenzione alla partecipazione del partenariato economico e sociale e delle comunità locali nella definizione dei piani operativi previsti per la programmazione dei diversi fondi comunitari. L'approccio Leader presenta tutti i presupposti per la realizzazione di forme innovative di partecipazione delle comunità locali nella valorizzazione e gestione sostenibile del nostro patrimonio naturale. La perdita di biodiversità non si misura solo in termini quantitativi, perdita del numero degli habitat o delle specie, ma anche qualitativi in relazione alla qualità ambientale e alla percezione degli spazi, dei territori, storicamente abitati da parte delle diverse popolazioni umane. L'Ecomuseo è una istituzione

culturale che assicura in forma permanente, su un determinato territorio e con la partecipazione della popolazione, le funzioni di ricerca, conservazione, valorizzazione di un insieme di beni naturali e culturali, rappresentativi di un ambiente e dei modi di vita che li si sono succeduti (**Carta Internazionale degli Ecomusei**). L'Ecomuseo si caratterizza come una struttura dinamica che si differenzia dai tradizionali musei perché non privilegia collezioni storiche particolari e definite ma mette al centro i valori ambientali e culturali del "patrimonio" presente nei territori e nelle comunità locali. Il punto di forza dell'Ecomuseo è la sua capacità di riconoscere e valorizzare le risorse storico-culturali e ambientali dei luoghi, le loro tradizioni ed i saperi antichi, che consente un'attenzione al territorio orientata alla salvaguardia dei beni e alla valorizzazione delle relazioni che li uniscono al patrimonio locale. Il processo partecipato che porta alla **costituzione di un Ecomuseo**, ed il coinvolgimento e conseguente responsabilità della comunità locale nella sua gestione e sviluppo, lo rendono indubbiamente uno strumento funzionale e coerente con l'approccio ecosistemico alla conservazione della biodiversità. Con il programma Leader+ nel periodo 2000-2006 alcuni GAL avevano già promosso e sostenuto la realizzazione di Ecomusei, come l'Ecomuseo delle Dolomiti Friulane promosso dal GAL Montagna Leader della Regione Friuli Venezia Giulia. E' da questi presupposti che il WWF Italia, attraverso il CREDIA, un "Centro di Ricerca Educazione, Documentazione e Interpretazione Ambientale" nel Parco Nazionale dei Monti Sibillini, gestito in collaborazione con la Società agricola "La Quercia della Memoria" ha promosso nel 2008 la costituzione dell'Ecomuseo dei Vissuti e dei Saperi dei Monti Sibillini, quale strumento funzionale all'approccio ecosistemico nella gestione del patrimonio naturale del Parco. L'area interessata dal progetto corrisponde al territorio della Comunità Agraria di Rocca e Vallato del Comune di San Ginesio (MC), nell'area nord orientale del Parco Nazionale, caratterizzato da un utilizzo collettivo delle risorse naturali, oggi essenzialmente

¹ Responsabile policy biodiversità, aree protette e agricoltura del WWF Italia



Foto di Federica Di Luca (Archivio CREDIA \ MIF - La Quercia della Memoria)

del bosco, in passato anche dei pascoli. Il percorso per la realizzazione dell'Ecomuseo è stato formalizzato nel 2011 con la firma di un protocollo d'intesa tra l'Ente Parco Nazionale dei Monti Sibillini, la Comunità Montana dei Monti Azzurri, i Comuni di San Ginesio e Cessapalombo, la Società Agricola "La Quercia della Memoria", la Società Ephemeria, Coldiretti e il WWF Italia. Nel frattempo il progetto dell'Ecomuseo è stato presentato al GAL Sibilla attraverso incontri preliminari ed in occasione del processo di animazione territoriale per la definizione del PSL del Leader 2007-2013. Con un percorso parallelo l'Associazione Le Radici del Futuro nell'ascolano ha proposto al GAL Piceno la nascita dell'Ecomuseo della Via Salutaria nel Comune di Acquasanta Terme (AP) nei borghi di Montacuto e Paggese in un territorio che ricade per circa due terzi nel Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga. La misura sulla cooperazione prevista dal programma Leader ha offerto l'opportunità per rendere operativi i progetti dei due Ecomusei.

È nato così il **progetto di cooperazione transnazionale che la Regione Marche ha finanziato con l'Asse Leader del Programma di Sviluppo Rurale 2007 - 2013 dal titolo "Ecomuseo - dalle Memorie al Futuro"**². Il progetto ha avuto come capofila il **GAL Piceno** ed ha coinvolto per le Marche anche il **GAL Sibilla** (Macerata)

mentre per la Finlandia il partner di progetto è stato il **GAL Oulujärvi** (Kainuu), che ha promosso la nascita del "Pal-tamon Ekomuseo" coinvolgendo cinque villaggi rurali. Il progetto di cooperazione tra i tre GAL ha avuto come finalità riscoprire l'identità dei territori rurali attraverso la raccolta delle memorie delle comunità locali per far emergere i valori materiali e immateriali che lo rendono unico e vitale, oltre a restituire questa originale fotografia del territorio alle stesse comunità ed ai turisti e visitatori attraverso una speciale cartografia. Le **"mappe di comunità"** prodotte al termine del progetto evidenziano il modo con cui la comunità locale vede, percepisce, attribuisce valore al proprio territorio, alle sue memorie, alle sue trasformazioni, alla sua realtà attuale e a come vorrebbe che fosse in futuro. Le "mappe di comunità" offrono così una chiave di lettura autentica delle relazioni tra le comunità locali ed i servizi forniti dagli ecosistemi nel passato e nel presente, aumentando la consapevolezza del valore del patrimonio naturale custodito dai due Parchi Nazionali. Il progetto "Ecomuseo - dalle Memorie al Futuro" è stato uno dei 4 progetti finalisti della categoria "Cultura" nel **"The Nordic Baltic Leader Cooperation Award Competition"**, il concorso promosso dalla Rete Rurale del Nordico - Baltico per valorizzare i migliori progetti Leader³.

² <https://ecomuseodallememoriealfuturo.wordpress.com/>

³ Per maggiori informazioni: <http://www.galpiceno.it/index.php/site/cooperazione/progetto-transnazionale-2> www.querciadellamemoria.it, e sulla pagina Facebook "Ecomuseo dei Vissuti e Saperi dei Monti Sibillini".

Il Leader e le Eccellenze Rurali

casi esemplari di utilizzo del metodo nella programmazione appena conclusa

Milena Verrascina¹ - Verrascina@inea.it

Leader ha rappresentato in questo periodo di programmazione un asse metodologico, permettendo la realizzazione di progetti vicini al territorio, espressi a livello locale, capaci di rispondere a specifiche esigenze territoriali. Un panorama di attività e iniziative articolate, diversificate, come raccontano le esperienze che il progetto Eccellenze rurali ha raccolto in giro per l'intero Paese

L'attuale programmazione ha visto il passaggio di Leader da programma sperimentale, autonomo e indipendente dai programmi di sviluppo rurale, ad asse metodologico, inserito nel **mainstreaming**. Questo passaggio ha implicato per Leader una grande potenzialità di azione, ovvero la possibilità di implementare tutte le misure previste nel PSR, utilizzando "il metodo" che prevede, tra le altre cose, la progettazione bottom-up e una pianificazione degli interventi "vicini" alle specifiche esigenze del territorio. Tra le potenzialità e le azioni concretamente realizzate vi è stato però un ampio gap. Le 21 Regioni/Province autonome italiane hanno utilizzato Leader in maniera molto differenziata e, in generale, ne hanno li-

mitato lo spazio di azione rispetto alle potenzialità offerte a livello regolamentare. Una occasione mancata per i territori beneficiari di Leader che ha diverse cause, più volte approfondite tra gli addetti ai lavori, principalmente legate alle difficoltà amministrative, organizzative e politiche connesse ai processi di decentramento gestionale. Nonostante in generale il metodo Leader sia stato utilizzato prevalentemente per l'implementazione delle misure dell'asse III, da sempre misure di "elezione" di Leader e sulle quali negli anni si era maturata e consolidata una consistente esperienza, non sono stati pochi i casi in cui le Regioni hanno aperto a Leader anche altre misure del PSR.

Il progetto Eccellenze rurali, nato nell'ambito dell'attività della **Rete Rurale Nazionale – Task Force Buone Pratiche e Innovazioni** – ha raccolto, tra gli altri, esempi di utilizzo delle misure PSR attraverso Leader, offrendo una panoramica sulle possibili opzioni di utilizzo del metodo, sulle differenti strategie locali, dando visibilità e spessore al ruolo dei GAL, soggetti attivi sul territorio, capaci di rappresentare e mettere a frutto una progettualità capace di rispondere in maniera adeguata e secondo una politica di prossimità, a bisogni dei territori rurali. L'attività di rilevazione delle esperienze raccolte in Eccellenze rurali è stata condotta dalla Rete Rurale Nazionale in collaborazione con i principali attori del territorio, soggetti con una profonda conoscenza di cosa si stava realizzando a livello locale². In particolare, le postazioni regionali della Rete hanno avviato un'attività di ricerca e analisi di progetti territoriali che mostrassero grande rilevanza rispetto al conseguimento degli obiettivi di politica di sviluppo rurale e, da una loro selezione, sono stati curati i 102 casi oggi presenti sul portale.



Archivio INEA Leader

¹ Ricercatore, Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e Analisi dell'Economia Agraria - INEA

² I casi descritti sono stati analizzati e redatti dai colleghi INEA e delle postazioni regionali della Rete Rurale Nazionale. In particolare si ringrazia Andrea Gamba (Piemonte), Rita Iacono e Pietro Manzoni (Lombardia), Filippo Chiozzotto (Trento), Piergiorgio Rodina (Veneto), Alberto Sturla (Liguria), Roberto Gigante (Emilia Romagna), Michela Ascani (Umbria), Mena Izzi (Molise), Gaetano Pellegrino (Puglia), Francesco Piras (Sardegna). Per la lettura completa dei casi sintetizzati nel presente articolo si veda www.reterurale.it/eccellenze-rurali cliccando sulle regioni di riferimento.

I progetti Leader nelle “Eccellenze Rurali”

Su 102 casi analizzati e descritti in Eccellenze Rurali, i progetti Leader rappresentano pressappoco il 10%, un dato abbastanza in linea con quello che Leader ha rappresentato nella programmazione dello sviluppo rurale 2007-13 (in termini di peso finanziario).

La fotografia che ne emerge è appunto molto diversificata come lo sono gli specifici bisogni dei territori rurali ai quali Leader offre una risposta. Si tratta di progetti che descrivono strategie locali che privilegiano la competitività dei sistemi locali, il rilancio delle tradizioni territoriali, la dimensione sociale e i servizi verso particolari fasce di popolazione, ma anche la diversificazione aziendale e l'organizzazione di servizi orientati al turismo, componente essenziale per la competitività delle aree rurali.

La rivitalizzazione dell'economia dei territori rurali e il recupero delle tradizioni artigianali locali è alla base del progetto finanziato in Sardegna dal **GAL Sarcidano Barbagia di Seulo**. Una giovane imprenditrice, lasciata la precedente occupazione, ha avviato una microimpresa, che coinvolge anche parte della sua famiglia, producendo pane ottenuto con farine biologiche di grani tra-

dizionali, ottenute secondo un processo di macinazione a pietra, come un tempo. Il panificio prende il nome di **Kentos**, cento in dialetto locale, in quanto utilizza lievito madre di oltre 100 anni e perché ha sede ad Orroli, al centro della Sardegna, paese noto per la presenza di molti ultracentenari. L'aspetto interessante del progetto Leader in questo caso risiede nella strategia del GAL di valorizzazione e rilancio dell'intera filiera produttiva locale: l'imprenditrice è anche Presidente del Comitato del **grano Senatore Cappelli**, che riunisce molti agricoltori dell'area produttori di questo antico grano che viene conferito al panificio. I numeri non sono affatto di nicchia, con oltre 100 quintali di pane al mese che viene distribuito, oltre al mercato locale, anche nella grande distribuzione cooperativa e raggiunge il capoluogo di regione. La logica di filiera locale caratterizza anche il progetto finanziato con le risorse del Piano di Sviluppo Locale del **GAL Valli Gesso, Vermenagna e Pesio** (Piemonte) che mette a sistema diversi soggetti economici del territorio. I produttori locali di segale (6 imprese agricole), che approvvigionano i produttori di birra, una microimpresa artigianale (che trasforma in birra artigianale) e 2 microimprese commerciali (per la vendita del prodotto trasformato). Si



Archivio INEA Leader



Archivio INEA Buone Prassi

tratta di un progetto che permette il sostegno e il rilancio di una produzione tipica locale quasi abbandonata, la segale, e che ha consentito anche la creazione di nuovi posti di lavoro nel piccolo birrificio.

Si cambia completamente tema se ci si sposta in Lombardia dove Eccellenze rurali raccoglie due progetti, finanziati attraverso Leader, con ricadute territoriali di cui beneficiano diversi soggetti. Il primo riguarda un sistema di impianti fotovoltaici montati su diversi edifici scolastici pubblici del territorio. Il **GAL Oltrepo pavese** ha finanziato l'acquisto dei pannelli ma ha anche avviato azioni di sensibilizzazione e animazione della popolazione locale e dei giovani studenti sul tema del risparmio energetico. I Comuni coinvolti hanno ottenuto dal progetto un doppio vantaggio, derivante dal risparmio sul consumo di energia per le scuole (comunali) e dalla vendita del surplus di energia alla rete. Oltre a questo il progetto ha un valore altamente simbolico e formativo per i bambini e gli abitanti dell'area sul tema dell'energia pulita e un'elevata trasferibilità a livello locale. Dello stesso tenore ma con una

tipologia diversa di utenti è il progetto finanziato nell'ambito del PSL del **GAL Colline Moreniche** che ha previsto la realizzazione di un sistema di gestione della risorsa idrica attraverso telecontrollo e telerilevamento centralizzato. Questo sistema ha consentito di evitare sprechi e concentrare, su un territorio agricolo che si estende per oltre 4mila ettari di terreni produttivi, l'erogazione solo dove necessario. Il beneficio di questo sistema dunque riguarda direttamente gli agricoltori che hanno i loro terreni sull'area interessata; ne guadagna in generale anche l'ambiente, grazie al consumo minore di energia e di acqua. Anche in questo caso si tratta di un progetto con un alto valore di trasferibilità: gli investimenti realizzati sono recuperabili nel breve periodo grazie ai risparmi sui consumi mentre il risparmio in termini di acqua e di CO₂ resta patrimonio di tutti, beneficiari degli interventi e non. In **Val di Sole**, il PSL ha finanziato l'avvio di una attività agricola di una giovane imprenditrice che, lasciata la sua precedente attività, ha scelto di investire nella sua azienda, basata su un'agricoltura diversificata, facendo del

florovivaismo la sua passione e la sua specializzazione. Alla coltivazione di piante ornamentali e officinali, per la salute e la cosmesi, la giovane imprenditrice ha affiancato la realizzazione di un parco botanico alpino, aperto ai visitatori per favorire la conoscenza delle piante autoctone. L'intera produzione ha certificazione biologica e trova diversi mercati di sbocco, anche fuori provincia. L'investimento sulla diversificazione caratterizza il progetto sostenuto dal **GAL Murgia Più** (Puglia) che, in una strategia di valorizzazione turistica dell'area, finanzia il recupero di un'antica masseria da adibire a struttura di accoglienza. I progetti Leader realizzati in Veneto e Umbria sono accomunati invece da una impronta marcatamente sociale. La specificità di queste azioni, in particolare, risiede nel riconoscimento dell'importanza delle reti e nella creazione di sinergie tra attori territoriali, secondo logiche e modelli organizzativi nuovi e spesso di nuova sperimentazione per i territori coinvolti. In Veneto il **GAL Antico Dogato** ha finanziato la costituzione di una rete per l'inclusione sociale attiva nelle campagne della bassa pianura veneta, offrendo a giovani con disagio psichico e problemi di marginalizzazione sociale, percorsi di recupero attraverso terapia assistita. Una rete che ha coinvolto in prima persona le aziende agricole – che hanno rappresentato i luoghi di sperimentazione dei percorsi per i soggetti interessati – una cooperativa sociale, aziende sanitarie e istituzioni locali. In Umbria il **GAL Valle Umbria e Sibillini** ha finanziato la ristrutturazione di un edificio rurale nel quale è stato realizzato un centro diurno semi-residenziale socio-riabilitativo per giovani e adulti autistici. La gestione del centro “**La Semente**” è stata affidata all'Associazione locale di genitori di soggetti autistici che, in regime di convenzione con la ASL, eroga e gestisce il servizio di assistenza terapeutica con 9 operatori specializzati che seguono i pazienti in percorsi di **orticoltura, giardinaggio, pet therapy e produzione di miele**. In entrambi i progetti Leader finanzia servizi diretti alla popolazione. Creazione di itinerari turistico-ricreativi e ampliamento dell'offerta a favore dei visitatori sono invece temi che accomunano altre esperienze finanziate attraverso l'Asse Leader. Il **GAL Molise verso il 2000** ha finanziato, in particolare, la nascita di un percorso natura che si sviluppa all'interno di un'area boscata che versava in stato di completo abbandono. L'intervento finanziato ha permesso di recuperare e attrezzare questa porzione del territorio sottraendola al progressivo abbandono, di diversificare l'attività dell'azienda agriturismo che ospita il percorso, di offrire a nuovi target di visitatori, attratti dall'eco-turismo, nuovi servizi e nuove occasioni di conoscenza e scoperta di un'area interna. Il **GAL Delta 2000**, nella sua strategia di valorizzazione dell'area del delta del Po, ha finanziato il recupero di un'antica idrovora oggi offerta ai visitatori come spazio di ricomposizione della memoria del luogo. In questo caso gli aspetti di interesse riguardano sia la collaborazione tra soggetti locali – Comuni,

Consorzi di bonifica, società private – sia le ricadute di una struttura che, oltre ad offrire la possibilità alla popolazione locale, alle scolaresche, ai turisti, di conoscere la vita e la storia di questo pezzo di territorio legato all'acqua, ha creato occasioni occupazionali per una cooperativa di giovani locali che gestisce i servizi turistici legati all'idrovora.

Quale Valore aggiunto?

Dalla lettura dei progetti descritti è possibile trarre alcune considerazioni capaci di esplicitare, in termini operativi, il valore aggiunto dei progetti Leader. In estrema sintesi, gli aspetti che, pur nella differenza dei progetti illustrati, emergono con evidenza sono riconducibili a:

- **iniziative che stimolano lo sviluppo e organizzazione di una filiera locale** (spesso di dimensione micro), in grado di sostenere e rilanciare produzioni identitarie e tipiche dell'area, di recuperare culture agroalimentari locali e creare occupazione. Si tratta di progetti che mirano alla creazione di una filiera produttiva territoriale attraverso la creazione di una rete di imprese – piccole e piccolissime – che appartengono a diversi settori, dal primario fino alla rete di distribuzione e commercializzazione, consentendo loro di conquistare una forza che rende possibile e sostenibile la presenza sul mercato.
- **Progetti che producono vantaggi collettivi** (come ad esempio un sistema di produzione di energia verde su edifici pubblici o sistemi irrigui a basso impatto di cui beneficiano diversi agricoltori dell'area) ovvero di cui beneficiano, direttamente, alcune categorie di utenti, e indirettamente la collettività (l'ambiente e il territorio).
- **Progetti con una forte caratterizzazione sociale**, realizzati per dare risposte a soggetti deboli del territorio. Il loro valore aggiunto, oltre che risiedere nel soddisfacimento di un bisogno locale di una parte di popolazione, sta nella creazione di legami tra soggetti territoriali. Le reti che nascono tra istituzioni locali, terzo settore, servizi sociali e socio-sanitari, mondo cooperativistico e aziende agricole sperimentano e propongono nuovi modelli organizzativi e forme gestionali innovative per il territorio rurale, delineando anche un welfare a dimensione locale.
- **L'alto valore di trasferibilità**: le iniziative finanziate, infatti, si caratterizzano per essere progetti pilota, modelli di riferimento da emulare e replicare in altri contesti territoriali e in altri settori.

In tutti i casi riportati l'azione di animazione e sensibilizzazione del GAL è fondamentale: soggetto che fa rete, che costruisce relazioni, che propone una progettualità strategica per lo sviluppo delle aree rurali. In fondo, sembra ovvio rimarcarlo, questa è l'essenza della missione di Leader.

La resilienza dei territori rurali

valorizzazione e messa a sistema delle produzioni locali

Marta Striano¹ – striano@inea.it

La ricostruzione dei legami tra il territorio e le sue produzioni rappresenta una grande opportunità di promozione sinergica locale, particolarmente importante per le zone rurali. Al riguardo, i progetti di valorizzazione delle filiere di pregio, elaborati e attuati dal GAL CILSI nell'area dell'Alta Irpinia rappresentano una strategia di particolare rilevanza per la promozione della sostenibilità economica e ambientale del territorio. Leader in quest'area ha lavorato per favorire l'adattamento del tessuto economico locale alle nuove esigenze del mercato e del territorio.

L'area del PSL Terre d'Irpinia

L'Irpinia è terra di passaggio, perché è terra che sta al centro, al **centro dei monti d'Italia**, come ebbe a cantare duemila anni fa Virgilio. Un'area da sempre caratterizzata da un intreccio di dinamiche socio-economiche, artistiche e culturali con l'ambiente naturale. L'ambito territoriale del GAL CILSI comprende un'area che occupa quasi interamente la regione sud orientale della provincia di Avellino, al confine con Puglia e Basilicata. Il quadro socio-demografico dell'Alta Irpinia ci restituisce una situazione fatta di aree interne deboli, marginali e soggette a spopolamento. Le cause dello spopolamento sono da attribuire oltre che alle calamità naturali pregresse (il terremoto del 1980), alla mancanza di adeguate infrastrutture di trasporto, alla carenza di collegamento tra i centri minori e alla scarsità di servizi alle imprese ed alla popolazione, ma sono anche da collegare alla particolare specializzazione produttiva di queste aree, caratterizzata da settori agricoli ed industriali tradizionali.

Il GAL delle Terre D'Irpinia

Il **GAL CILSI** è un Consorzio pubblico-privato costituito nel 1991, per iniziativa del **CRESM (Centro di Ricerche Economiche e Sociali per il Meridione)**. Il GAL, accanto all'opera di sensibilizzazione finalizzata all'implementazione della Rete Territoriale per lo sviluppo locale in Alta Irpinia, in collaborazione con il CRESM, si occupa di animazione. Tra il 1995 e il 2001 il CILSI è stato attivo attraverso il programma Leader II con il Piano di Azione Locale **"Terre d'Irpinia"**. Nello stesso periodo, in qualità di capofila,

in partenariato con i GAL Tierra de Campos (Spagna) e **ADRACES** (Portogallo), con la Confederazione delle Associazioni dei Produttori Agricoli (Ungheria), ha preso parte al progetto di cooperazione transnazionale finalizzato alla costruzione di una rete per la valorizzazione delle produzioni agroalimentari di pregio. Il GAL, in collaborazione con il CRESM ed i comuni soci, è il soggetto attivatore del progetto **Parco Letterario Francesco De Sanctis**, finanziato nell'ambito della sovvenzione globale "I Parchi Letterari". Con il Programma Leader Plus il GAL CILSI, in partenariato con i **GAL Terminio Cervialto e UFITA**, ha proseguito l'attività sul territorio con il Piano di Sviluppo Locale **"Terre d'Irpinia – Villaggi delle Fonti"**, impegno che prosegue anche nel periodo 2007-2013 e che vede il Gal riconosciuto come Agenzia di Sviluppo Locale².

Valorizzare l'economia e i prodotti dei luoghi

Le qualità ambientali e produttive dell'Alta Irpinia rappresentano gli elementi di forza del Piano di Sviluppo Locale "Terre d'Irpinia". Il GAL CILSI ha definito ed avviato diversi progetti strategici centrati sul potenziamento e la valorizzazione delle filiere di pregio del territorio. In quest'ottica, il Gruppo di Azione Locale, ha dato il via ad un progetto di **valorizzazione della filiera cerealicola** con lo scopo di orientare i produttori locali, attraverso un'intensa attività di animazione e informazione, alla semina dell'antica varietà di **grano Senatore Cappelli certificato (Agricoltura convenzionale e biologica)** ed elaborare un Disciplina della Filiera Cerealicola per la produzione di pane e prodotti da forno biologici. L'attività di valorizzazione della filiera cerealicola è proseguita con

¹ Ricercatore, Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e Analisi dell'Economia Agraria - INEA

² I dati e i contenuti riportati in questo articolo sono frutto dell'analisi dei documenti prodotti dai GAL e delle informazioni presenti sul relativo sito internet.



Oriana Porfiri

l'individuazione di soggetti attivi nella trasformazione, in particolare, nella produzione di pane e prodotti da forno. Il percorso della sperimentazione "Rete Territoriale – Filiera del Grano Cappelli" ha visto, nel 2012, emergere la necessità di costituire tra gli agricoltori impegnati nel progetto un Consorzio finalizzato alla tutela di un marchio di qualità. Il progetto ha due momenti salienti: la costituzione di un consorzio tra gli agricoltori coinvolti nel progetto e l'avvio della produzione con il marchio di pasta da semola di grano duro Senatore Cappelli – Alta Irpinia. È oggi attivo, grazie al supporto tecnico-organizzativo del GAL, il **Consorzio F.A.I. (Formicoso Alta Irpinia - Agricoltura e sviluppo sostenibile)**, che raggruppa gli agricoltori che producono in Alta Irpinia il Senatore Cappelli e si propone di gestire il marchio d'area Grano Duro Senatore Cappelli – Alta Irpinia. Il Consorzio gestisce inoltre le attività di produzione e commercializzazione dei prodotti trasformati. Con la raccolta di grano nel 2013 gli agricoltori sono riusciti a realizzare circa 400 quintali di pasta ed oggi il Consorzio può dirsi avviato e in fase di consolidamento. Il FAI, presieduto dal giovane agricoltore Antonio Ciani, appena ventiseienne, conta oggi 26 associati e vede crescere le richieste di adesione. Gli agricoltori del FAI sono arrivati a seminare grano Senatore Cappelli su 75 ettari e, con la raccolta 2014, si stima di poter produrre circa 1.400 quintali di pasta.

La cultura dei luoghi

Un altro esempio di valorizzazione congiunta di luoghi e prodotti è dato dall'azione svolta dal GAL a Calitri, con l'attuazione di progetti di adeguamento e recupero di tre grotte nel centro storico del comune irpino³. Il percorso di valorizzazione delle grotte, messo a punto a seguito dei risultati dell'analisi territoriale, ha portato alla realizzazione di attività di animazione e informazione rivolte ai produttori e si sviluppa su più dimensioni: **la rivitalizzazione economica-produttiva dell'antico borgo**; la sperimentazione di nuovi processi produttivi. Una delle grotte è destinata ad ospitare attività di **affinatura e stagionatura dei formaggi con metodo tradizionale**, un'altra grotta è stata allestita per la lavorazione e stagionatura di **salumi di pregio** ed un'ulteriore grotta è allestita come punto di **degustazione di prodotti tipici del luogo**. Gli obiettivi e le strategie di sviluppo adottate dal GAL riflettono un approccio mirato ad attivare da un lato le connessioni tipiche interaziendali ed intersettoriali e, dall'altro, quelle tra risorse locali, naturali e produttive. L'azione svolta dal GAL, che si è evidenziata con la costruzione di una fitta rete di attori locali, si basa sul confronto costante e lo scambio di esperienze con altri soggetti impegnati nella ricerca socioeconomica e nella realizzazione di programmi e progetti di sviluppo locale.

³ Le grotte, come nella storia locale, possono essere utilizzate per completare i processi di lavorazione dei prodotti locali, offrendo anche lo spazio per far conoscere a giovani generazioni e visitatori, antichi processi produttivi locali.

Il valore dell'ospitalità diffusa in Aspromonte

percorsi di riscoperta di borghi e cultura locale nel GAL Area Grecanica

Valerio De Paolis¹ – depaolis@inea.it

A inoltrarsi appena fra gli speroni dei monti, sulla striscia del torrente, si vede la montagna che nasce tra la valle animarsi della sua vita segreta, e sembra di udire le voci di tutte le sorgenti che scaturiscono da essa. Si rivelano i paesi coi loro fiocchi di fumo, le voci disperse, i suoni intermessi, la voce soprana delle campane...

(Corrado Alvaro)

Uno sguardo al territorio

34

Come la descrisse lo scrittore aspromontano Corrado Alvaro, la Bovesia, nota anche come Area Grecanica, è un'area geografica particolarmente impervia, con caratteristiche orografiche tipiche del paesaggio montano. L'Area Grecanica è localizzata nella provincia di Reggio Calabria e si estende tra il basso Jonio reggino e l'Aspromonte. Numerosi sono i siti di pregio naturalistico (16 Siti di Importanza Comunitaria e una Zona di Protezione Speciale), ma ciò che caratterizza di più la zona è la presenza secolare della minoranza linguistica elleno-fona di Calabria. Infatti, il versante Jonico meridionale dell'Aspromonte preserva immutate le tracce della sua antica natura di crocevia sul bacino del Mediterraneo, assumendo il ruolo di vera e propria roccaforte culturale. Le caratteristiche orografiche "aspre" tipiche dell'Area Grecanica e in particolar modo l'assenza di principali vie di comunicazione, ne hanno fatto una di quelle aree italiane che non ha conosciuto lo sviluppo economico ed industriale, risentendo del fenomeno dello spopolamento e dell'emigrazione con un conseguente alto tasso di invecchiamento della popolazione.

L'economia locale è **fortemente caratterizzata dalle attività agricole e dalla zootecnia** e l'area è ricca di risorse naturali, storico-culturali e produzioni tipiche che hanno difficoltà a raggiungere il mercato urbano. In questo contesto è attivo ormai da due decenni il GAL Area Grecanica, il quale **svolge un'importante azione di valorizzazione e rivitalizzazione dei piccoli centri rurali**. Il Gruppo di Azione Locale, fondato nel 1997, è una società consortile a responsabilità limitata che nel suo partenariato ha voluto mantenere un saldo equili-



www.paronamio.com

¹ Ricercatore, Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e Analisi dell'Economia Agraria - INEA



www.paronamio.com

La minoranza ellenofona in Calabria

La minoranza linguistica greca d'Italia, così come riconosciuta dallo Stato italiano, è composta dalle due isole linguistiche della Bovesia, Vallata dell'Amendolea, Galliciano, Roghudi, Roccaforte del Greco nel reggino e della Grecia salentina nel Salento, che di fatto costituiscono la totalità delle aree ellenofone esistenti in Italia. Il greco calabro o griko (anche grico), idioma praticato in queste comunità, è un dialetto (o gruppo di dialetti) di tipo neo-greco residuo probabilmente di una più ampia e continua area linguistica ellenofona esistita anticamente nella parte costiera della Magna Grecia. I greci odierni chiamano la lingua Katoitaliótika (Greco: Κατωιταλιώτικα, "Italiano meridionale") oppure, in riferimento al solo dialetto della Bovesia, calabrese, anche se quest'ultimo può riferirsi eufemisticamente al pidgin greco-italiano pure esistente nell'area. Il numero complessivo della minoranza etnica-linguista che ancora parla la lingua greca in Calabria è di circa 200 unità e nel salento nel Sud Italia è stimata intorno alle 10.000.

brio fra la componente pubblica e quella privata. I soci rappresentano i soggetti più attivi nell'area grecanica. Il processo di costruzione del partenariato ha portato alla realizzazione di interventi condivisi e mirati alle necessità del territorio. In questo percorso grande attenzione è stata rivolta allo sviluppo rurale quale via preferenziale per uno sviluppo locale sostenibile.

Da sempre la strategia proposta punta a trasformare le caratteristiche tipiche del territorio grecanico in potenzialità capaci di rivitalizzare e innalzare la qualità dell'offerta territoriale.

Il Modello di Turismo dell'Area Grecanica: l'Ospitalità Diffusa

Nell'area grecanica, particolare importanza assume quindi il paesaggio, inteso come fusione tra le tecniche di organizzazione nello spazio e le tradizioni socio-culturali. Partendo dalle risorse paesaggistiche e architettoniche, il GAL ha avviato **la strategia di rivitalizzazione dell'economia del territorio e delle comunità locali, con il progetto "Ospitalità Diffusa"**: sono state create reti sul territorio con lo scopo di mettere insieme risorse territoriali e popolazione locale per creare sinergie con il fine di valorizzare le opportunità e le risorse ambientali e culturali locali. Il GAL ha favorito il recupero delle tradizioni e delle eccellenze locali, ma soprattutto, ha assistito tecnicamente le Amministrazioni nella realizzazione dei progetti di accoglienza. Il punto di forza di questa attività risiede di fatto nella capacità di valorizzare risorse già presenti sul

35



Illustrazione Edward Lear



www.paronamio.com

territorio, come le case, la vocazione all'accoglienza delle famiglie e in particolare delle donne nell'offrire ospitalità. Le radici di questa vocazione sono profonde e lontane nel tempo. Nel 1847 lo scrittore inglese Edward Lear in uno dei suoi viaggi in Italia percorse a piedi questi territori, rimanendone affascinato dal paesaggio, ma soprattutto dalla cordialità della gente tant'è che nel suo libro *"Diari di viaggio in Calabria e nel Regno di Napoli"*, Lear decanta quel senso di ospitalità che affonda le radici in una cultura antica come quella greca. Si tratta di valori insiti in una comunità che con il tempo non sono andati perduti. Il progetto è frutto di anni di attività di animazione sin dall'inizio degli anni '90 con il progetto realizzato dal WWF nell'ambito del programma pilota CADISPA. Durante questo pe-

riodo, grazie anche all'attività di ricerca-intervento della società Eco & Eco di Bologna, è stato riscoperto e valorizzato l'antico itinerario denominato il "Sentiero dell'inglese" a ricordare proprio lo scrittore Lear. Dopo oltre 150 anni il sentiero può essere percorso grazie a un trekking modulare che dura da un minimo di 2 giorni a un massimo di 7. L'attività coinvolge un centinaio di famiglie di vari paesi della zona i quali mettono a disposizione un totale di circa 300 posti letto per ospitare gli escursionisti. Con il pernottamento è offerta una cena a base di prodotti tipici locali. Attorno a questo programma è sorta una cooperativa, **NATURALITER**, la quale si occupa di promuovere direttamente l'offerta degli itinerari e di guidare i gruppi degli escursionisti.

La Rete dell'Ospitalità Diffusa:

- La piccola società cooperativa **"NATURALITER"** con sede ad Amendolea, referente organizzativo, logistico e del marketing della rete;
- **AZIENDA AGRITURISTICA "IL BERGAMOTTO"** in Amendolea di Condofuri (RC), primo centro d'accoglienza dei gruppi. Offre i servizi di vitto, alloggio, guide, e di animazione (diaporami, etno musica, testimonial storico/culturali) ed è collegata con alcune famiglie del paese che offrono il posto letto;
- L'associazione culturale **"ASFODELO"** di San Pantaleone che offre il pranzo rustico e prodotti tipici;
- L'associazione culturale a tutela della minoranza linguistica del Greci di Calabria denominata **CUMELCA**, di Galliciano, che offre il pranzo rustico e animazione etno musicale;
- **IL PASTORE DI TEFANI** che offre la prima colazione a base di ricotta e formaggio;
- **LA FAMIGLIA NUCERA**, contadini che lungo il sentiero Amendolea/Bova offrono uno buffet a base di prodotti tipici familiari;
- La **COOPERATIVA "SAN LEO" DI BOVA** che offre guide ed accompagnatori, la ristorazione (pranzo al sacco e cena); cura i rapporti con le famiglie del paese che offrono il posto letto e la prima colazione;
- Il **CIRCOLO CULTURALE DI STAITI** che offre i servizi di accompagnatori e guide; quelle della ristorazione (pranzo al sacco e cena), cura i rapporti con le famiglie del paese che offrono il posto letto;
- Gli **OPERATORI FORESTALI DEL CASELLO DI CANO** che collaborano all'organizzazione del vitto dei gruppi, fanno da guida lungo gli itinerari presenti nel cuore del parco nazionale;
- **CASE OSPITALITA' BIVONGI** che offrono il posto letto. Il vitto (prima colazione, pranzo al sacco e cena) che attualmente viene gestito dalla famiglia Franco.

Inoltre:

- la famiglia di artigiani del legno **"ARTE SACCO"** di Locri; la cooperativa di donne al telaio **"TOARGALIO"** di Bova marina; gli animatori etno-musicali di **"ARCHI /MED"**; il maestro vasaio **ASCIOTI** di Gerace; il **MUSEO** privato **DELLA CIVILTÀ' CONTADINA "A LUMERA"** di Bivongi.



Il Distretto di Economia Solidale¹

promuovere una competitività basata sulla sostenibilità ambientale e sulla solidarietà fra attori locali

Carmelita Trentini² - coordinamento@galoltrepomantovano.it

Le aree Leader della regione Lombardia se da un lato presentano un tessuto imprenditoriale non particolarmente dinamico e propenso sia all'introduzione di innovazione nei processi produttivi sia all'associazionismo e all'aggregazione dell'offerta di prodotti e servizi, dall'altro si contraddistinguono per l'esistenza di una realtà straordinaria di biodiversità agricola e produzioni locali di pregio non particolarmente valorizzati.

Tali condizioni sono alla base della scelta dei sette GAL lombardi di avviare una riflessione congiunta mirata a trovare una modalità operativa in grado di rafforzare le capacità partenariali locali, l'animazione e le competenze a livello locale e di supportare il sistema agro-alimentare e artigianale nella sua capacità non solo di generare reddito ma anche di svolgere il ruolo di custode delle tradizioni da tramandare ai giovani.

La strategia scelta si fonda, in particolare, sulla volontà di promuovere un modello innovativo, il **"Distretto di Economia Solidale - DES"**, finalizzato a dare l'opportunità, alle piccole aziende del territorio che offrono i loro prodotti artigianali e tipici ottenuti secondo criteri sostenibili dal punto di vista ambientale ed etico, di rivolgersi a nuovi mercati e potenziare le proprie capacità competitive.

L'intento è, quindi, di sostenere la piccola distribuzione in maniera organizzata, anche attraverso la domanda pubblica aggregata, il consumo critico e la diffusione di modelli di consumo etico e sostenibile con un progetto di auto sostenibilità economica di piccoli progetti di sviluppo rurale locali.

Oltre ai sette GAL, il conseguimento dei suddetti obiettivi è stato portato avanti e raggiunto grazie al coinvolgimento di circa 200 aziende locali, 40 consorzi di aziende, 4 gestori di mense, 2 ASL, 10 scuole e la popolazione locale.

Le attività

Con lo scopo di definire obiettivi e strumenti strategici del Distretto, è stata condotta un'attività di analisi sul sistema dell'economia locale con particolare riferimento all'offerta (**produzioni di qualità, bio, certificate, degli spazi aziendali**) e alla domanda (**sistema dei GAS, mense civiche, mercati contadini, ecc.**) individuando i punti di

raccordo tra la prima (reti solidali) e la seconda (sistema economico locale).

Sono state così avviate le attività dirette a definire da un lato i contratti di rete per la realizzazione di accordi bilaterali per la fornitura di beni e servizi sul territorio e dall'altro, un capitolato di appalto tipo per la condivisione delle modalità di funzionamento del sistema commerciale, promozionale e logistico della vendita dei prodotti agroalimentari e artigianali locali.

Per promuovere un consumo critico e sostenibile, attraverso un protocollo d'intesa tra le Direzioni Generali degli Assessorati dell'Istruzione, dell'Agricoltura della Formazione e della Sanità, è stata studiata e messa a punto l'attività di educazione alimentare e prevenzione alla salute rivolto



Foto archivio GAL Oltrepò Mantovano

¹ www.deslombardia.it/

² Coordinatore del GAL Oltrepò Mantovano



Foto archivio GAL Oltrepò Mantovano

alle scuole e agli operatori del settore della ristorazione. Le strategie e gli strumenti individuati nell'azione comune sono stati sviluppati a livello locale dai GAL attraverso i moduli pilota territoriali scelti sulla base delle peculiarità dei loro territori e relativi a:

- mense civiche,
- GAS-Gruppi di Acquisto Solidale,
- marchio d'Area e i prodotti tipici,
- capitolato d'appalto,
- educazione alimentare e stili di vita,
- contratti di rete.

Le attività realizzate nell'ambito dei moduli territoriali perseguono il fine di comprendere il potenziale mercato, il volume d'affari e le implicazioni per il sistema economico locale, individuare buone prassi, costruire percorsi di autodisciplina, comunicare e conoscere i prodotti locali nonché individuare forme flessibili di collaborazione fra imprese per rispondere alle esigenze e fabbisogni organizzativi e logistici delle piccole medie imprese.

Il bilancio dell'esperienza con uno sguardo al futuro

Il Distretto si connota per il metodo di lavoro e di governo dell'economia locale fondata su un modello di sviluppo sostenibile, endogeno, integrato che lo porta a essere, in questo caso, luogo di elaborazione di politiche e azioni di sviluppo rurale.

L'esperienza maturata sul territorio è legata non solo all'individuazione, condivisa con gli attori locali, di modelli di **governance** più consoni al territorio ma anche alla **"messa in scena di tutte le eccellenze"** (definite da un disciplinare condiviso) di produzioni, coltivazioni, allevamenti, consumatori che insieme volontariamente diventano filiera e quindi distretto.

Le funzioni nate nell'ambito del **Distretto di Economia Solidale** costituiscono elementi di base per la definizione di uno scenario futuro condiviso di nuove strategie di

sviluppo locale. In particolare, è emersa la necessità di coordinare gli strumenti di programmazione e di spesa per promuovere nuovi fattori di competitività e di sostenere attività progettuali di rete al fine di garantire il miglior funzionamento del modello organizzativo in termini di infrastrutture, servizi, promozione e formazione.

Dall'esperienza del DES sono "nate" una serie di iniziative e strategie a livello locale diversificate nei vari territori: dai tavoli tecnici di lavoro che diventano permanenti, ai cataloghi di produttori che congiuntamente promuovono un territorio, ai marchi d'area condivisi. Tra i vari progetti realizzati si ritiene opportuno segnalare **"AGRI BREAD FARM"** in cui la domanda e l'offerta locale di cibo si coniugano in un progetto di agricoltura Sociale.

In particolare, nel territorio dell'Oltrepò mantovano, tale iniziativa si sta concretizzando su iniziativa del Distretto Rurale, di una Azienda Agricola, di una cooperativa sociale e di un gestore di mense scolastiche.

Il progetto, attivato con il *fundraising* multifondo per i vari step previsti dall'iniziativa, prevede la realizzazione di produzioni sostenibili di grano biologico, ricerca e sperimentazione sui grani antichi e trasformazioni di qualità (macinatura a pietra e produzione di pane con lievito madre e con farine provenienti dalle coltivazioni biologiche). Con il recupero di una cascina rurale è prevista la realizzazione del luogo destinato alla vendita e alle attività culturali collegate con la cooperativa sociale (inclusione lavorativa di ragazzi con disabilità e inserimenti lavorativi di persone over 50 espulsi dal mondo del lavoro). Infine, per l'acquisto del pane e per la distribuire nelle mense scolastiche del territorio è coinvolta la GDO cooperativa.

Infine, con un partenariato più allargato rispetto al DES, si sta concretizzando l'idea di un progetto diretto a sondare il rapporto tra le piccole aziende agricole e i mercati globali e, in particolare, il ruolo delle piccole aziende agricole a conduzione familiare nell'ambito della sicurezza alimentare e nutrizionale. Si tratta di un progetto di respiro europeo che mette al centro un **PEI** per evidenziare il contributo alla sicurezza alimentare apportato dalle aziende agricole a conduzione familiare e in particolare di quelle dei piccoli proprietari. Buone pratiche e presidi territoriali per una **"resilienza"** partecipata che tuteli la biodiversità e i territori rurali dell'Unione europea e offra soluzioni alimentari riproducibili in altri contesti.

Il progetto in cifre

7 partner

- Oltrepò Mantovano (Lead partner),
- Colline Moreniche del Garda,
- Oglio PO Terre d'Acqua,
- Valtellina,
- Golem,
- Lomellina,
- Garda ValSabbia

Risorse pubbliche

441.000 euro

CLLD e Leader

dai Regolamenti comunitari all'Accordo di Partenariato¹

Intervista a Franco Mantino² e Tito Bianchi³

Una delle novità della Programmazione 2014-2020 è l'Accordo di Partenariato per l'utilizzo dei Fondi strutturali di Investimento Europei. Si tratta di un documento predisposto da uno Stato membro in collaborazione con le istituzioni centrali e locali e i partner economici e sociali, che definisce strategie, metodi e priorità di spesa. E' approvato dalla Commissione europea in seguito del negoziato con lo Stato membro. L'Accordo di Partenariato tra l'Ue e l'Italia è stato adottato il 29 ottobre 2014.

L'Accordo di Partenariato, nella definizione dei metodi di governance dei fondi, affronta il tema dell'integrazione e degli approcci bottom up, richiamando l'approccio Leader quale esperienza concreta di processi di sviluppi dal basso.

Abbiamo chiesto a Franco Mantino (F.M.) e Tito Bianchi (T.B.), esperti di sviluppo locale che hanno collaborato in maniera attiva alla redazione dell'Accordo di Partenariato - supportando il Ministero delle Politiche Agricole e il Ministero della Coesione Economica nell'azione di definizione del documento presentato e negoziato con la Commissione - come gli approcci integrati, sperimentati nelle passate programmazioni e previsti nella nuova, hanno trovato soluzioni operative e definizione concreta nell'Accordo stesso e quali saranno le implicazioni sullo sviluppo dei territori oggetto dei piani e programmi di sviluppo.

40

Il quadro regolamentare prevede uno scenario molto ampio per l'approccio integrato e partecipato. A suo avviso l'Accordo di Partenariato ha interpretato in maniera positiva o con chiave restrittiva le potenzialità per l'approccio CLLD? Ha previsto azioni o specifici strumenti per favorire l'efficace operatività del CLLD?

T.B. Lo sforzo che abbiamo fatto con l'Accordo è stato quello di specificare modalità operative, anche se non ad un livello di dettaglio eccessivo, per sostanziare le modalità in cui l'approccio Leader, a livello di ciascuna regione, potesse essere esteso a progetti di sviluppo locale moderni, che potessero ove possibile integrare il fondo di sviluppo rurale con altri fondi europei di coesione come il FSE, il FESR, o il fondo della pesca, venendo incontro alle richieste del regolamento generale. È sembrato a tutti inevitabile che tale integrazione non dovesse dar luogo al finanziamento di piani d'azione generalisti, ma, all'opposto, ad una nuova stagione di progetti

di sviluppo territoriale ben caratterizzati in senso tematico, così da essere monitorabili nei risultati sia in senso amministrativo che sociale.

F.M. L'accordo di Partenariato rappresenta il giusto bilanciamento tra novità dell'approccio integrato e partecipato proposto dalla Commissione e analisi della concreta operatività dell'approccio stesso. Le ampie aperture di Leader ad altri fondi, ad altri territori, ad altri interventi devono contemperarsi con i risultati che la gestione di Leader ha di fatto dimostrato di conseguire nei territori, anche in riferimento alla sua ventennale esperienza. Se si analizza Leader nel corso degli anni si può affermare che in molti casi ha replicato, in piccolo, i PSR. Con il passare degli anni poco si è appreso dagli errori e le logiche di interventi mirati non hanno prevalso. Il limite più grande è nella mancata focalizzazione delle strategie di sviluppo, che di fatto ne hanno limitato l'efficacia e la portata. Accanto a questo la difficoltà di rendere concretamente il senso dell'in-

¹ L'intervista è stata curata da Milena Verrascina - Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e Analisi dell'Economia Agraria - INEA

² Dirigente di ricerca INEA (Istituto Nazionale di Economia Agraria)

³ Funzionario UVAL - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

⁴ Una sintesi dei principali contenuti dell'Accordo di partenariato con specifico riferimento alle implicazioni e connessioni con la politica di sviluppo rurale può essere approfondito su: <http://www.pianetapsr.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1316>



Archivio INEA Buone Prassi

tegrazione di risorse e tematiche in una logica di strategia di sviluppo. Per questo l'Accordo di Partenariato ha posto un'enfasi sulla qualità delle strategie locali.

L'Accordo di Partenariato raccomanda di non identificare misure o azioni dettagliate che vincolerebbero l'approccio CLLD e i relativi piani di azione. Ma come si possono qualificare e specificare le misure delle strategie locali rispetto a quelle standard, che Piani operativi e Programmi di Sviluppo rurale definiscono e realizzano? Come marcare la differenza tra azioni standard e azioni delle strategie CLLD?

T.B. Si è chiesto ai programmi operativi regionali di non predefinire tali azioni in modo troppo chiuso e vincolante. Questo non significa che i piani di azione locale non debbano essere adeguatamente chiari riguardo ad obiettivi che perseguono ed azioni che intendono avviare. Anzi tale chiarezza è importante per aumentarne l'efficacia. La complessità dei problemi a livello territoriale è troppo ampia e la strada che abbiamo consigliato con l'Accordo è quella di cercare di ridurla adottando un approccio parziale, per conseguire degli avanzamenti e rendere comprensibili al pubblico le scelte operate con questi progetti che dovrebbero essere più vicini ai loro beneficiari.

F.M. Il problema della sovrapposizione di misure tra approccio Leader e ordinario c'è, ma non se ne esce dando ai GAL possibilità residuali. I GAL devono potenzialmente attivare tutte le misure che ritengono utili a portare a risultati la strategia che disegnano. E le Autorità di gestione devono definire regole e criteri che assicurino la qualità delle strategie stesse. Indicando temi e richiamando i partenariati a definire strategie concentrate sui fabbisogni e sulle specificità dei territori sui quali intendono calarle. Su questo l'Accordo non ha stabilito paletti rigidi, ha indicato tematiche trasversali, capaci di rappresentare le chiavi cui ancorare strategie territoriali integrate, pensate per contesti anche molto differenti tra loro. Anche le Regioni dovrebbero definire non tanto le misure accessibili al GAL, quanto piuttosto orientarli su tematiche aggregative e strategiche. Anche pensando a modelli organizzativi nuovi, a modelli di governance nuovi. Ad esempio mettendo insieme filiere produttive e attori territoriali. Oppure stimolando la definizione di strategie che integrino città e campagna. Non è la demarcazione la strada da perseguire. In merito alla rilevanza del CLLD per i fondi diversi dal FEASR, a mio avviso c'è una eccessiva preoccupazione degli altri fondi a sperimentarsi in questo approccio integrato, che richiede capacità di coordinamento. Per questo non basta che l'Accordo di Partenariato ri-

badisca l'esigenza del metodo pluri-fondo, bisogna che anche le amministrazioni regionali lo facciano proprio. E obiettivamente siamo molto lontani da questo. FESR e FSE hanno priorità diverse dal rurale, ci vorrà ancora tempo prima che i fondi possano lavorare in maniera integrata, nonostante alcune esperienze si siano già concretizzate. Inoltre a queste difficoltà si aggiunga anche la considerazione che i GAL talvolta vengono concepiti come piccoli «potentati» locali, non sempre capaci di gestire amministrativamente grandi progetti. E che le amministrazioni regionali hanno una certa difficoltà a delegare ruoli e attività ai livelli più prossimi al territorio.

Qual è in definitiva la vera portata innovativa del quadro regolamentare della programmazione 2014-20 in relazione agli approcci integrati?

T.B. A mio parere la Commissione ha fatto un'apertura di sostanza ad una progettazione di sviluppo locale che risponda genuinamente alle esigenze dei territori, così come emergenti da processi democratici e selettivi allo stesso tempo. Purtroppo, la stessa Commissione non sempre parla con una voce unica nella fase dei negoziati per l'implementazione di

questi dispositivi nuovi. Talvolta le istanze burocratiche e di inerzia amministrativa ai vari livelli della filiera, prendono il sopravvento su quelle dei beneficiari ultimi di questo approccio, che nel processo di programmazione hanno avuto poca voce un po' a tutti i livelli. Nella programmazione dell'Accordo DPS ed INEA hanno cercato di compensare questo sbilanciamento organizzando due incontri di dibattito aperti a rappresentanti della società civile che sono attivi a livello territoriale ed alle loro rappresentanze. Mi pare che questa scelta possa dare dei risultati positivi, ma sarà il tempo a dirlo.

F.M. A livello operativo (trasferimento nei documenti di programmazione), in Italia le potenzialità del Reg. 1303 sono state a mio avviso al di sotto delle potenzialità, per le ragioni dette prima. Il regolamento «ombrello» è certamente una innovazione. Il CLLD, nonostante sia stato reso opzionale dal regolamento comunitario, è una innovazione. L'innovazione è aver concepito e previsto l'apertura di opportunità all'integrazione; opportunità che, se non sono state sfruttate, è per carenza di capacità amministrativa e politica, per la scarsa volontà della macchina amministrativa, spesso spaventata da difficoltà nella gestione che strategie integrate rendono certamente più complessa, ma non «ingestibile». Segno



Archivio INEA Buone Prassi



Archivio INEA Buone Prassi

di un sistema amministrativo che cresce e matura con difficoltà. Si aggiunga che anche le esperienze più belle e riuscite di Leader non sono riuscite a comunicare l'efficacia dei progetti e del metodo; in termini di comunicazione verso l'esterno le vicende più recenti (l'ultima programmazione) di Leader si sono avviluppate su inefficienze amministrative e difficoltà gestionali, più che sulla bontà e sui risultati concreti per la popolazione e per i territori interessati (compresa la crescita della capacità di fare partnership e rete).

L'aspetto realmente innovativo dell'Accordo sta nel fatto di cercare di introdurre un modello di governance diverso, basato su un maggiore coordinamento tra livello nazionale e livello regionale nella programmazione e gestione delle iniziative locali. L'accordo inoltre pone una rinnovata enfasi sul monitoraggio e sull'analisi dell'efficacia delle iniziative integrate che utilizzano l'approccio CLLD, con un'attenzione alla pubblicizzazione delle iniziative anche in chiave di accountability: l'approccio integrato deve dimostrare (e saper comunicare) il suo valore aggiunto rispetto ai progetti che realizza e alla loro efficacia. Si tratta in altre parole di far sì che i documenti di programmazione (in testa i PSR) possano mettere concretamente in pratica questa nuova governance. E questo dipende dalla volontà politica degli attori istituzionali in gioco.

Quali invece i limiti operativi e le criticità che le autorità di gestione e gli attori locali dovranno affrontare nell'attuazione delle politiche di sviluppo locale?

T.B. L'accordo di partenariato è ancora un documento molto "alto" e gli stessi programmi operativi regionali rischiano di rimandare troppo le scelte a fasi attuative a valle. L'esperienza passata ci dice che una progettazione locale efficace richiede tempo ed il rischio è che le risorse scarse di tempo degli amministratori siano catturate da altre attività più lineari ed urgenti.

F.M. Gli approcci dal basso se non governati con regole e disegni di più alto livello e se non inseriti in quadri di orientamento e sviluppo più alti possono finire nei localismi. La distinzione tra bottom-up e top-down non ha più senso. Questa può rappresentarsi come una delle cause di mancata efficacia di strategie integrate e di approcci dal basso e partecipati.

La vera sfida nel futuro periodo di programmazione è la concentrazione su temi e aree territoriali limitate, definendo strategie di qualità, sperimentando nuovi modelli di governance o nuove modalità gestionali capaci di dare risposte alle esigenze di sviluppo dei diversi luoghi. Solo con strategie di qualità "well tailored" si può promuovere concretamente innovazione economica e sociale.



PIANO STRATEGICO PER LO SVILUPPO RURALE L'AGRICOLTURA A BENEFICIO DI TUTTI

RETE RURALE NAZIONALE 2007-2013

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

Dipartimento delle politiche competitive del mondo rurale e delle qualità
Direzione generale della competitività per lo sviluppo rurale

Via XX Settembre, 20
00187-Roma



MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE
ALIMENTARI E FORESTALI



“Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale: l'Europa investe nelle zone rurali”

