



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PISA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE AGRARIE, ALIMENTARI ED AGRO-  
AMBIENTALI

CORSO DI LAUREA IN PRODUZIONI AGROALIMENTARI E GESTIONE  
DEGLI AGROECOSISTEMI

“La definizione della Strategia di Sviluppo Locale per il programma  
Leader 2014-20. Un confronto tra un GAL della Toscana e un GAL della  
Puglia”

Laureando: MICHELANGELO MARTINO

Relatore: Chiar.mo PROF. MASSIMO ROVAI

Correlatore: Chiar.ma PROF.SSA MARIA ANDREOLI

A.A: 2015/2016

# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b>	<b>4</b>
<b>CAPITOLO I: La nuova politica di sviluppo rurale verso il 2020, analisi della politica di sviluppo rurale</b>	<b>5</b>
<b>1.1. Ruralità e sviluppo rurale</b>	<b>5</b>
<b>1.2. Lo sviluppo rurale verso Europa 2020</b>	<b>10</b>
<b>CAPITOLO II: L'approccio Leader: definizione, programmazione ed implementazione nelle programmazioni di sviluppo rurale in Europa</b>	<b>14</b>
<b>2.1 Definizione</b>	<b>14</b>
<b>2.2 Storia del programma Leader fino al 2013</b>	<b>14</b>
<b>2.3 Il programma Leader nella nuova programmazione 2014-2020</b>	<b>16</b>
<b>2.4 Un nuovo modello di governance</b>	<b>21</b>
<b>2.5 L'approccio Leader in Europa: analisi e confronto</b>	<b>23</b>
<b>CAPITOLO III: L'approccio Leader in Italia: due casi studio Puglia e Toscana</b>	<b>26</b>
<b>3.1. Introduzione</b>	<b>26</b>
<b>3.2. Analisi comparata delle programmazioni 2007-2013 e 2014-2020</b>	<b>26</b>
<b>3.3. Puglia e Toscana: due realtà a confronto nello scenario nazionale</b>	<b>35</b>
<b>3.3.1.1. Programmazione 2007-2013</b>	<b>37</b>
<b>3.3.1.2. Programmazione 2014-2020</b>	<b>45</b>
<b>CAPITOLO IV: Analisi delle strategie di sviluppo locale nelle programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 nei GAL Montagnappennino S.C.R.L (Toscana) e Murgia Più S.C.R.L (Puglia)</b>	
<b>4.1. Introduzione</b>	<b>54</b>
<b>4.2. Area based approach</b>	<b>55</b>
<b>4.3. Bottom up approach</b>	<b>56</b>
<b>4.4. Confronto SSL Montagnappennino nelle programmazioni 2007-2013 e 2014-2020</b>	
<b>4.4.1.1. Il territorio</b>	<b>57</b>
<b>4.4.1.2. Fase di animazione</b>	<b>59</b>
<b>4.4.1.3. Obiettivi definiti</b>	<b>59</b>
<b>4.4.1.4. Piano finanziario e partenariato</b>	<b>60</b>
<b>4.5. Confronto SSL GAL Murgia Più nelle programmazioni 2007-2013 e 2014-2020</b>	
<b>4.5.1.1. Il territorio</b>	<b>66</b>

4.5.1.2. Fase di animazione	68
4.5.1.3. Obiettivi definiti	69
4.5.1.4. Piano finanziario e partenariato	70
4.6. Analogie e differenze fra le due SSL	76
4.7. Interviste ai direttori tecnici dei due GAL	78
<b>CONCLUSIONI</b>	<b>81</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>84</b>

## **INTRODUZIONE**

Il seguente lavoro di tesi nasce dalla volontà di capire in che modo le politiche a livello europeo, nazionale e regionale possono influenzare le scelte degli attori locali nelle decisioni che concernono lo sviluppo dello spazio rurale. Si cerca di indagare quali sono gli strumenti a disposizione degli attori locali per sviluppare il proprio territorio ed “evolvere” con la propria ruralità.

Il lavoro sarà articolato in questo modo:

1. Definizione del concetto di ruralità ed obiettivi definiti dalla strategia Europa 2020 al fine di incrementarne il suo sviluppo;
2. Definizione dell’approccio LEADER e sue applicazioni in alcuni contesti locali europei confrontandoli con lo scenario italiano;
3. Analisi della programmazione di sviluppo rurale in due regioni Italiane : Puglia e Toscana. Confronto effettuato in merito alle scelte programmatiche ed i criteri di selezione dei GAL nelle programmazioni 2007-2013 e 2014-2020.
4. Analisi comparata della redazione ed attuazione di due Strategie di Sviluppo Locale (SSL) di un GAL pugliese (Murgia Più s.c.r.l) e toscano (Montagnappennino s.c.r.l) nelle programmazioni 2007-2013 e 2014-2020;
5. Conclusioni generali.

## CAPITOLO I

### LA NUOVA POLITICA DI SVILUPPO RURALE VERSO IL 2020

#### ANALISI DELLA POLITICA DI SVILUPPO RURALE

##### 1.1 Ruralità e sviluppo rurale

Prima di introdurre il concetto di approccio LEADER e declinarlo nell'ambito della politica di sviluppo rurale degli Stati appartenenti all'Unione Europea focalizzandoci sull'Italia, è opportuno introdurre il concetto di ruralità e quelle che sono le strategie messe in atto dall'Unione stessa ai fini dell'obiettivo Europa 2020.

La necessità di riscoprire la questione rurale si deve ad alcune dinamiche che intercorrono in molte aree rurali dell'UE. Esse suscitano molte incertezze relativamente a questioni sociali, economiche, demografiche ed ambientali. Si è assistito ad uno spostamento di popolazione verso le aree urbane ed alla perdita di importanza del settore primario in termini di superfici, produzione ed occupazione. Inoltre a seconda dei diversi territori europei si può notare come sia presente una notevole diversificazione nei settori secondario e terziario (Saraceno E., 1999).

Questa situazione genera una crisi nella tradizionale struttura delle aree rurali determinando una minore coesione socio-territoriale.

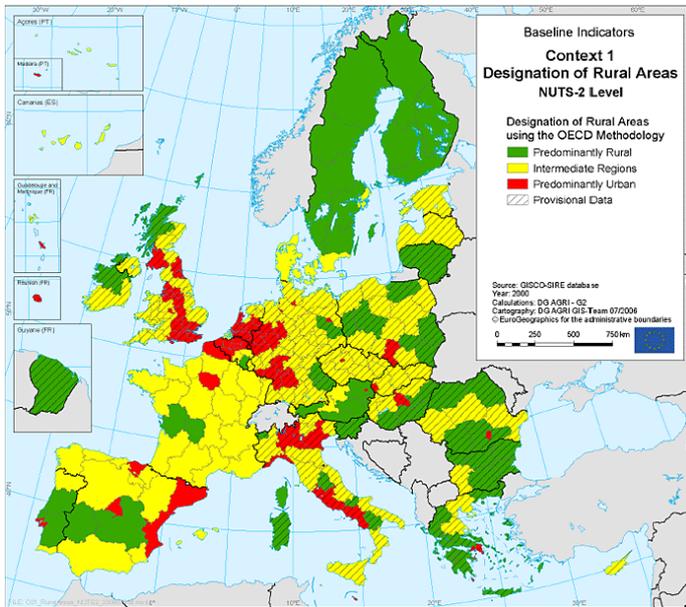
La risoluzione dei problemi in ambito rurale mira anzitutto ad una corretta identificazione degli stessi e alla definizione di politiche ad hoc che dovrebbero fondarsi su un approccio bottom up e che devono riguardare non solo l'agricoltura ma l'intera economia locale.

Prima, però, di illustrare e analizzare gli strumenti verrà approfondito il concetto di ruralità, di spazio rurale e analizzati i processi di sviluppo rurale.

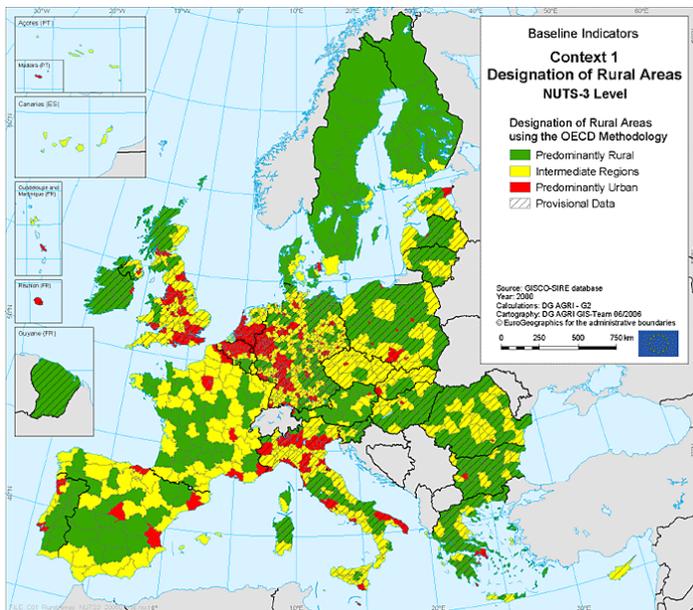
L'UE fin dalla metà degli anni '70 ha messo in campo un sistema di indicatori socio-economici su base territoriale al fine di meglio definire le politiche di sviluppo regionale.

A partire dal 1988 essa adotta una suddivisione delle diverse regioni europee definita NUTS (Nomenclature of territorial units for statistics) consistente in un sistema gerarchico che divide il territorio dell'UE in base a parametri di tipo economico con lo scopo di raccogliere ed armonizzare i risultati statistici delle regioni europee e di effettuare un'analisi socio economica delle regioni. La gerarchia della NUTS è così composta:

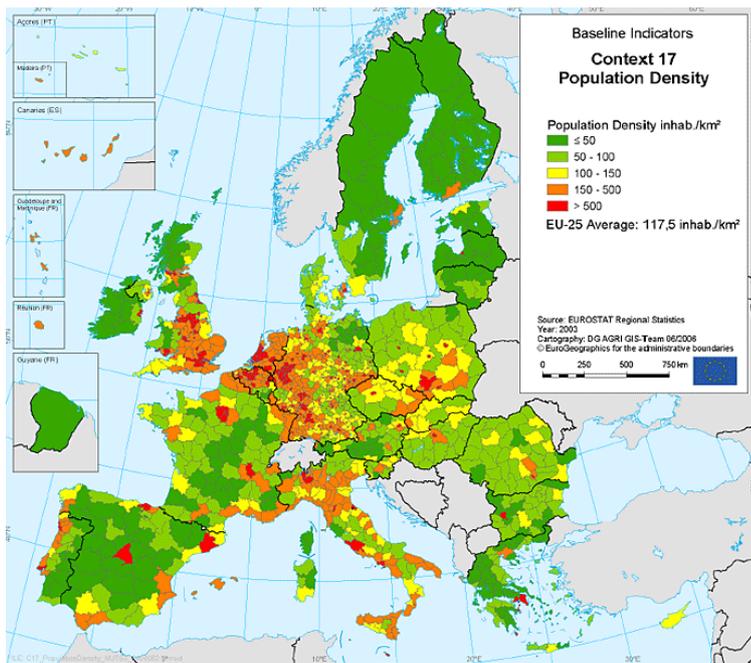
- NUTS 1: area vasta delle macro-regioni (in Italia sono dei gruppi di regioni: Nord-Est, Nord-Ovest, Centro e Mezzogiorno);
- NUTS 2: regioni base per applicare le politiche di coesione (in Italia sono le 20 regioni);
- NUTS 3: piccole regioni per diagnosi specifiche (in Italia sono le provincie).



**Fig.1 Regioni rurali a livello di NUTS 2**



**Fig.2 Definizione delle regioni rurali a livello di NUTS 3**



**Fig.3 Densità di popolazione a livello di regioni NUTS 3**

La UE nel documento per lo sviluppo rurale (decisione 144/2006) definisce le aree prevalentemente rurali (PR) come aree in cui più del 50% della popolazione vive in comunità rurali, aree significativamente rurali (IR) aree in cui dal 15 al 50% della popolazione vive in comunità rurali ed aree prevalentemente urbane (PU) aree in cui meno del 15% della popolazione vive in comunità rurali.

Secondo l'INSOR (Istituto Nazionale di Sociologia Rurale, 1992) per definire le caratteristiche di un territorio (spazio) rurale è necessario prendere in considerazione 4 elementi:

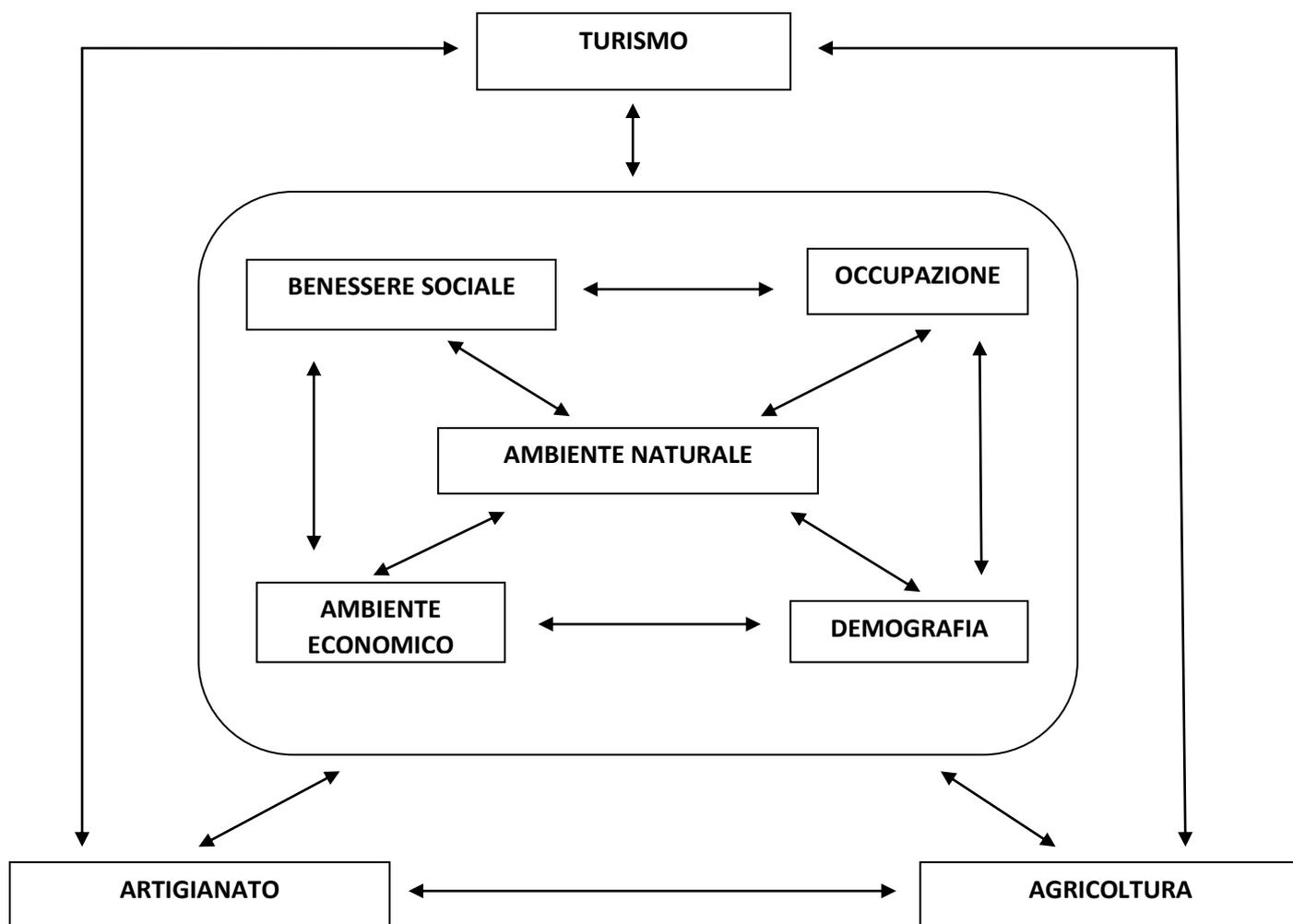
1. Rurale come MICRO-COLLETTIVITÀ: si prende in considerazione la demografia, classificando come rurali le aree che non superano una certa soglia di popolazione;
2. Rurale come AGRICOLO: in ambito economico viene presa in considerazione l'importanza del settore agricolo delle aree rurali;
3. Rurale come RITARDO: prendendo in considerazione parametri socio economici;
4. Rurale come SPAZIO INTERSTIZIALE: è un concetto che prende in considerazione la possibilità di valutare lo spazio rurale come elemento di connessione fra i contesti urbani.

L'INSOR (1992), inoltre, nella sua definizione di rurale prende in considerazione l'aspetto naturale identificando il rurale come uno spazio con prevalenza di "superficie verde – agricola o forestale".

Eccezion fatta per l'inserimento della concezione naturalistica nell'analisi dell'INSOR, in tutti i quattro casi vi è una visione dicotomica, monosettoriale e statica del concetto di rurale. Dicotomica in quanto la ruralità è vista come marginalità definendo il rurale come qualcosa di residuale in un

contesto territoriale. Monosettoriale poiché basata sulla dimensione esclusiva del settore primario il quale, evidentemente, non può essere considerato l'unico fattore in gioco nell'analisi del rurale. Statica dato che non considera il territorio nel suo "divenire".

Nasce, dunque, la necessità di concepire il rurale come connessione di più elementi che insistono su di un determinato territorio che ha delle sue peculiari caratteristiche rispetto ad altri.



**Fig. 4:** Lo schema proposto illustra le componenti o fattori che secondo lo studio tendono a condizionare e caratterizzare un territorio rurale<sup>2</sup>.

Cantò e Tresati, nell'ambito del gruppo di lavoro ex-Murst 40%, "L'occupazione delle aree rurali" (1995) definiscono il grado di ruralità come una funzione matematica degli otto elementi che contribuiscono allo sviluppo rurale (vedi fig.4), valutando il contributo di ciascun elemento nella determinazione del grado di ruralità al fine di definire come le regioni "evolvono" rispetto alla

propria “ruralità”. E’ stata dapprima effettuata un’analisi delle variabili e degli indicatori che potessero concorrere a definire la ruralità e successivamente gli stessi sono stati utilizzati per ogni provincia italiana in modo da identificare se questa fosse altamente rurale, moderatamente rurale, moderatamente non rurale o altamente non rurale.

E’ stato inoltre dimostrato come nel quinquennio 1990-1995 vi si stato uno slittamento di tutte le provincie italiane verso la ruralità<sup>1</sup>.

Un’ulteriore analisi condotta da Blanc (1997) esamina lo spazio rurale secondo tre criteri:

- Spaziale: lo spazio viene inteso come un insieme di punti. Il rurale risulta essere il risultato dell’interazione fra questi punti definiti forze di agglomerazione;
- Territoriale: l’elemento centrale è il territorio caratterizzato da una forte strutturazione interna;
- Costruttivista: lo spazio rurale è il risultato delle interazioni fra i gruppi sociali presenti in esso.

Possiamo quindi notare come l’elemento sociale abbia, specialmente nell’ultimo approccio, un ruolo fondamentale. Inoltre come afferma anche Storti (2004), l’evoluzione delle zone rurali è in gran parte frutto della loro struttura sociale.

Alla luce di quanto detto risulta anacronistico oggi identificare il rurale con il concetto di agricolo, avendo rilevato come il sociale rappresenti un ruolo importante nei processi evolutivi che caratterizzano lo spazio rurale europeo.

Inoltre, dato che le diverse condizioni socio economiche variano a seconda degli spazi rurali nelle diverse zone dell’UE, fare riferimento alla densità di popolazione e alla distanza rispetto alle aree urbane, seppur molto semplice come determinazione, è anche l’unico modo attraverso il quale è possibile accomunare molte delle diverse realtà rurali europee seppur caratterizzate, ognuna, da una propria specificità culturale, storica, demografica, economica, sociale ed ambientale.

Al giorno d’oggi specialmente nelle economie più avanzate vi è una grande difficoltà nel separare i contesti rurali da quelli urbani, dato che questi ultimi sono in continua espansione verso i primi e talvolta vi si sovrappongono. Non vi sono, dunque, forti elementi di demarcazione fra mondo rurale ed urbano.

Nelle aree rurali dell’Unione Europea vive il 56% della popolazione UE ed esse costituiscono il 92% del suo territorio, producendo il 45% del valore aggiunto UE ed il 53% dell’occupazione (Conferenza di Cork 2016). Già nella comunicazione della Commissione Europea: “Il futuro del

mondo rurale” del 1988 si evidenziavano tre macro problemi specifici del mondo rurale che ritroviamo, anche se in forma diversa, ancora oggi:

1. Pressione urbana,
2. Declino del settore agricolo,
3. Marginalizzazione.

Per cercare una risoluzione a queste problematiche, la UE, nel documento redatto dopo la nuova Conferenza di Cork tenutasi a settembre 2016, intende promuovere uno sviluppo per le aree rurali di tipo integrato, partecipativo, endogeno, territoriale e non settoriale e, in linea con questi criteri, la politica di sviluppo rurale si è sviluppata, passo dopo passo, fino ad oggi cercando di cogliere anche gli obiettivi di Europa 2020.

## **1.2 Lo sviluppo rurale verso Europa 2020:**

La strategia Europa 2020 dell’Unione Europea parla di uno sviluppo intelligente, sostenibile ed inclusivo e si basa sul perseguimento di 5 obiettivi ambiziosi con specifici target per ciascuno:

1. **IMPIEGO:** 75% della popolazione tra i 20 ed i 64 anni dovranno avere un impiego;
2. **INNOVAZIONE R&S:** a cui bisogna destinare il 3% del PIL UE;
3. **CAMBIAMENTI CLIMATICI ED ENERGIA:** ridurre le emissioni di gas serra del 20%, incrementare del 20% l’efficienza energetica e far provenire almeno il 20% dell’energia da fonti rinnovabili;
4. **EDUCAZIONE:** ridurre il divario scolastico al di sotto del 10%, assicurare che almeno il 40% delle persone fra 30 e 34 anni abbiano il terzo livello di istruzione;
5. **POVERTA’ ED ESCLUSIONE SOCIALE:** ridurre di almeno 20 milioni di unità gli abitanti a rischio di povertà ed esclusione sociale.

Anche nell’ambito delle politiche di sviluppo rurale, la nuova PAC, in linea con Europa 2020, dovrà essere:

- **INTELLIGENTE:** incrementando l’efficienza delle risorse attraverso conoscenza tecnica ed innovazione, sviluppando prodotti di alta qualità attraverso innovazione sociale e ricerca;

- **SOSTENIBILE:** mantenendo la produzione, assicurando l'uso sostenibile della terra, fornire beni pubblici, incrementare la biodiversità, ridurre le emissioni, usare energie rinnovabili, garantire il benessere animale, sviluppare i potenziali delle aree rurali.
- **INCLUSIVA:** sbloccare i potenziali economici delle aree rurali, sviluppare i mercati locali, ricostruire le aziende e supportare gli imprenditori agricoli.

Ogni Stato, poi, ha deciso i limiti ed i criteri da applicare per ogni obiettivo. Per l'Italia essi sono i seguenti:

1. **IMPIEGO:** 60-69% degli individui fra i 20 ed i 64 anni impiegati;
2. **R&S:** 3% del PIL;
3. **RIDUZIONE EMISSIONI DI GAS SERRA** (rispetto al 2005): -13%;
4. **% DI ENERGIA RINNOVABILE SUL TOTALE:** 17%;
5. **EFFICIENZA ENERGETICA:** 158.0 Mtoe;
6. **% DI INDIVIDUI CHE ABBANDONANO LA SCUOLA:** 16%;
7. **3° LIVELLO DI ISTRUZIONE:** 26-27%;
8. **RIDUZIONE DI PERSONE A RISCHIO POVERTA' OD ESCLUSIONE SOCIALE:** 2.200.000 individui;

Alla luce di ciò possono essere evidenziati 3 obiettivi di lungo termine per la politica di sviluppo rurale 2014-2020:

- Incrementare la **COMPETITIVITA'** dell'agricoltura;
- Un uso **SOSTENIBILE** delle risorse naturali;
- Sviluppo territorialmente **BILANCIATO** delle aree rurali.

La politica di sviluppo rurale è stata organizzata dai diversi PSR (Programmi di Sviluppo Rurale) delle diverse regioni geografiche d'Europa, che hanno tenuto conto delle seguenti priorità:

1. **FAVORIRE LA CONOSCENZA IL TRASFERIMENTO E L'INNOVAZIONE IN AGRICOLTURA, IN AMBITO FORESTALE E NELLE AREE RURALI:**

Questa priorità è trasversale per la programmazione 2014-2020. Attraverso numerosi strumenti informatici come il sito EIP-AGRI è possibile connettere il mondo della ricerca, della politica e dell'economia rurale. Nell'ambito dell'innovazione, come vedremo successivamente, l'approccio LEADER riveste un ruolo importante

## 2. INCORAGGIARE LA COMPETIZIONE DI TUTTI I TIPI DI AGRICOLTURA E LA VITALITÀ AGRICOLA.

Le modalità attraverso cui si applica questo obiettivo sono: la ristrutturazione delle aziende ed interfacciarsi con le nuove sfide attraverso l'insediamento di giovani imprenditori agricoli. Se precedentemente il termine sviluppo veniva associato al concetto di crescita economica senza prendere in considerazione alcuni parametri legati alla qualità della vita, oggi la crescente attenzione verso elementi sociali, ambientali e culturali porta ad una ridefinizione dello sviluppo rurale che assegna un ruolo all'agricoltura completamente diverso rispetto al passato: la MULTIFUNZIONALITÀ. L'agricoltura non è più unicamente produttrice di beni primari, ma riveste anche la funzione di erogazione di servizi ambientali e sociali

## 3. PROMUOVERE L'ORGANIZZAZIONE DI FILIERA E LA GESTIONE DEL RISCHIO IN AGRICOLTURA:

Risulta necessaria una maggiore integrazione dei produttori primari nella filiera, la promozione nei mercati locali, supportare la filiera corta e la gestione del rischio; quest'ultimo un elemento importantissimo ai fini di un rilancio dell'agricoltura stessa.

## 4. RIVALUTARE, PRESERVARE E PROMUOVERE GLI ECOSISTEMI DIPENDENTI DA AGRICOLTURA E FORESTE:

In ambito europeo, solo il 17% degli habitat e l'11% degli ecosistemi sono considerati in buono stato. Molte acque continuano ad essere eutrofizzate ed il 45% dei suoli UE soffre di problemi di qualità. Bisogna ripristinare la biodiversità ed il paesaggio europeo ed implementare la gestione di suolo ed acqua.

## 5. PROMUOVERE L'EFFICIENZA DELLE RISORSE E CREARE SISTEMI RESILIENTI IN AGRICOLTURA, FORESTE ED ALIMENTARE CON LOW-CARBON EMISSION

In questo ambito si interviene su cinque focus area: incrementare l'efficienza d'uso dell'acqua in agricoltura, incrementare l'efficienza d'uso dell'energia, facilitare uso e sviluppo di energie rinnovabili, ridurre le emissioni agricole di diossido di azoto e metano e favorire il sequestro di carbonio con le attività agricole e forestali.

## 6. FAVORIRE INCLUSIONE SOCIALE, RIDUZIONE DELLA POVERTÀ E SVILUPPO ECONOMICO NELLE AREE RURALI:

Il 14% della popolazione rurale dell'UE è disoccupata. Facilitare la diversificazione e la creazione di nuove imprese, promuovere lo sviluppo locale e sviluppare l'accessibilità all'uso dell'ICT (Information and Communication Technologies)

Vi sono numerosi enti che erogano fondi in base alle priorità ed alle focus area delle stesse: FEASR (Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale), FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale), FSE (Fondo Sociale Europeo), FC (Fondo di Coesione) e FEAMP (Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca). Nella programmazione 2014-2020 i fondi di investimento strutturali europei si concentrano per acquisire e condividere strategie comuni.

Gli accordi di partenariato, novità della nuova programmazione, riflettono l'approccio di ciascuno Stato membro alla strategia comune europea; stabilendo come coordinare le diverse politiche ed usare i fondi strutturali europei nel rispetto del Regolamento UE n.1305/2013. Le scelte adottate da ogni stato membro, riflettono quelle che sono le esigenze nazionali in termini di sviluppo rurale, fungendo da tramite fra la normativa europea e quello che verrà poi definito dalle diverse regioni nei propri programmi di sviluppo rurale. L'ampia libertà sancita nella normativa comunitaria e l'eterogeneità delle risposte pervenute dai diversi stati membri mettono in evidenza innanzitutto la diversità delle diverse regioni europee ma anche l'elasticità dello strumento normativo in fase di programmazione. L'elemento principale da tenere in considerazione è se tale elasticità programmatica possa tradursi in un'effettiva elasticità attuativa da parte delle realtà locali che operano a livello di territorio.



**Fig.5 Elaborazione struttura della gerarchia a livello di governance europea.**

## CAPITOLO II

### L'APPROCCIO LEADER: DEFINIZIONE E IMPLEMENTAZIONE NELLE PROGRAMMAZIONI DI SVILUPPO RURALE IN EUROPA

#### **2.1 Definizione:**

Il termine LEADER originariamente deriva dall'acronimo francese: "Liasons Entre Action de Développement de l'Economie Rurale" (Collegamenti tra le azioni di sviluppo dell'economia rurale).

Il LEADER è una metodologia di sviluppo locale utilizzata da circa 20 anni ed è volta ad impegnare gli attori locali nel designare, stabilire e prendere decisioni nelle aree rurali. Il programma LEADER è supportato da circa 2.600 GAL, coprendo il 54% della popolazione rurale UE, GAL che riuniscono in una determinata società i rappresentanti della società pubblica, privata e civile. Nel contesto di sviluppo rurale il LEADER è implementato da programmi nazionali e regionali in ciascuno stato membro (cofinanziati dal FEASR).

#### **2.2 Storia del programma LEADER fino al 2013:**

Gli approcci allo sviluppo rurale antecedenti gli anni '90 erano per lo più settoriali con una modalità "top-down" ed avevano come unico obiettivo gli agricoltori con poco coinvolgimento degli altri attori locali. Si comprese che un approccio "bottom-up" fosse maggiormente stimolante, ed in questo modo partì il primo esperimento LEADER, sotto forma di Programma di Iniziativa Comunitaria.

La PAC sul finire degli anni '80 e '90 visse la sua prima svolta radicale. Il modello agricolo e rurale europeo non fu più visto in termini di eccedenza di produzione, ma come destinatario di misure che avrebbero potuto riequilibrare le politiche di mercato e le misure socio-ambientali. Da qui nacque l'esigenza di un approccio che coinvolgesse maggiormente il mondo rurale: il LEADER appunto. Nel 1986 con l'Atto Unico Europeo, l'Unione Europea per ampliare la sua sfera di decisione stabilisce dei fondi strutturali (FSE, FESR, FEAOG), al fine di far convergere tutte le regioni verso l'obiettivo della coesione.

Definite le modalità di azione ed i fondi necessari per sostenerlo il programma LEADER venne lanciato nel 1991 come iniziativa comunitaria e vide 3 generazioni susseguirsi:

LEADER I (1991-93): vide il coinvolgimento di 217 GAL (gruppi di Azione Locale, di cui parleremo ampiamente in seguito) per un totale di 442 milioni di € e coinvolse regioni selezionate in base a due obiettivi secondo il Reg. 2052/1988:

1. Regioni obiettivo 1: con PIL < 75% della media UE (In Italia: Sud ed Isole)
2. Regioni obiettivo 5b: con elevato tasso di disoccupazione in agricoltura, basso livello di reddito agricolo e basso sviluppo socioeconomico. (In Italia: aree di Lazio, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Veneto, Province di Trento e Bolzano).

LEADER I iniziò ad essere la prima iniziativa meno dipendente dal settore agricolo (Di Ruscio, 2009). In base alla selezione i GAL dovevano redigere un PAL (Piano di Azione Locale) espressione delle principali correnti economiche e sociali. I GAL inoltre gestivano l'erogazione dei Fondi Strutturali ed attivavano i PAL.

Nel 1992 con il trattato di Maastricht, la coesione divenne uno dei pilastri della costruzione europea. La commissione mantenne inalterate la finalità e la tripartizione dei fondi FSE, FEAOG e FESR così come sancito nell'Atto Unico europeo. Si sviluppò un nuovo approccio allo sviluppo rurale LEADER II (1994-99): esso vide coinvolti 906 GAL ed altri 92 gruppi collettivi per un totale di 1.755 milioni di €. In Italia i GAL presenti erano 203 sparsi per tutto il territorio. A livello europeo, le regioni interessate erano le stesse del LEADER I, con l'aggiunta di aree relative ad un nuovo obiettivo che includeva le regioni del Nord Europa scarsamente popolate e con risorse finanziarie limitate. La stagione di LEADER II dava maggiore importanza a regioni e stati membri come intermediari fra GAL e commissione europea.

Queste due esperienze, LEADER I e II, furono una specie di laboratorio per lo sviluppo dell'approccio LEADER nelle future programmazioni.

Nel 1996 grazie alla I conferenza di Cork, in cui si discusse sugli avanzamenti e le proposte di una nuova politica di sviluppo rurale, e successivamente con il progetto di Agenda 2000 e la terza riforma dei fondi strutturali nel 1999 (Regolamento UE 1257 e 1260) venne istituita l'iniziativa comunitaria LEADER+ (2000-2006). Con questa nuova programmazione gli obiettivi cambiarono e le regioni ammissibili ad accedere alla programmazione vennero definite in base a nuovi obiettivi.

A partire dal 2005 LEADER divenne uno degli assi delle politiche comunitarie di sostegno allo sviluppo rurale. Nel periodo di programmazione 2007-2013 il LEADER fu inteso come approccio

allo sviluppo delle aree rurali con maggiore enfasi sull'autonomia decisionale delle regioni all'interno dell'UE. Il meccanismo bottom-up fu il metodo per la realizzazione di quest'obiettivo.

Nel 2010 la Corte dei Conti Europea ha effettuato un'analisi del programma LEADER, rivolgendo delle critiche in merito alla strategia "bottom-up" definita: "molto contenuta". Secondo l'analisi della Corte, le amministrazioni pubbliche sono quelle che di fatto decidono se affidare o meno i finanziamenti generando molti conflitti di interesse. Viene sottolineato, inoltre, che i GAL finanziano progetti senza tener conto della fattibilità degli stessi e con scarsa trasparenza nel processo decisionale (in questo caso sono da richiamare anche la Commissione e gli Stati Membri che dovrebbero controllare l'operato dei GAL). Essi dimostrano poca capacità di azioni multisettoriali, sono poco innovativi, gestiscono pochi progetti di cooperazione e non sono focalizzati sulla realizzazione di obiettivi strategici per il loro territorio<sup>3</sup>.

Nel documento si parte dal presupposto che il LEADER implichi dei costi aggiuntivi rispetto a politiche rurali centralizzate, ma emerge che la sua caratteristica di decentralizzazione porta al raggiungimento di risultati superiori in termini di valore aggiunto. I risultati della valutazione della Corte dei Conti possono essere così riassunti:

- Efficacia dell'implementazione del LEADER,
- Efficienza nella gestione dei finanziamenti,
- Ruolo di controllo della Commissione e degli Stati Membri.

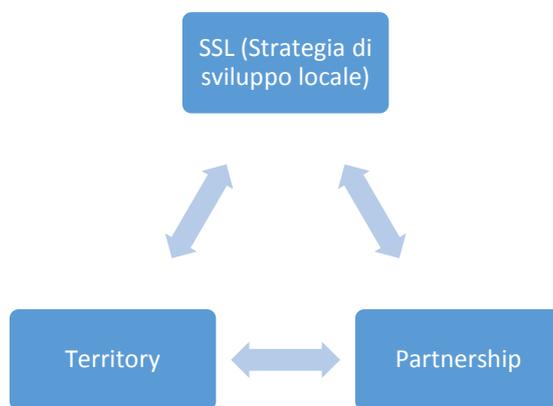
### **2.3 Il programma LEADER nella nuova programmazione 2014-2020:**

Nella nuova programmazione il LEADER è implementato da 2.600 GAL (dovuti anche all'allargamento dell'UE nel corso del tempo), copre il 54% della popolazione rurale UE ed unisce la società pubblica, privata e civile in una determinata area.

In Europa la situazione dei circa 2.600 GAL risulta essere differente da zona a zona rispetto alle programmazioni precedenti. E' stato, quindi, necessario un cambiamento nella nuova programmazione al fine di non disilludere i cittadini. Dall'inizio della crisi del 2007 i diversi partenariati si trovano ad affrontare situazioni differenti. Questo mette in luce la necessità di una strategia a livello locale invece che soluzioni a livello comunitario. Un approccio diverso, inoltre, favorisce la differenza di gestione tra aree urbane e rurali, densamente e scarsamente popolate, costiere ed interne. Nelle diverse zone UE vi sono però problemi comuni che possono sviluppare soluzioni condivise: incremento della disoccupazione, calo dei consumi, finanziamenti privati esauriti, investimenti pubblici tagliati, povertà ed esclusione sociale in crescita, problemi ambientali.

In base all'emanazione di due nuovi regolamenti da parte dell'Unione europea (Reg. UE 1303 e 1305/2013), l'approccio di LEADER è stato esteso al Community Led-Local Development (CLLD) aggiungendo altri 3 fondi al FEASR: il FSE (Fondo strutturale europeo), il FESR (Fondo europeo per lo sviluppo regionale) ed il FEAMP (Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca). Dunque, sebbene l'approccio LEADER agisca solo con il FEASR, una singola azione può essere supportata da due o più fondi dell'UE secondo il concetto di CLLD multilivello. Quando questo viene applicato, il concetto di CLLD multilivello consente ai GAL di integrare le strategie per rinforzare le connessioni fra aree urbane, rurali e di pesca.

Nella CLLD vi sono tre elementi ritenuti fondamentali:



**Fig. 6: Fonte ENRD guidance 2016**

L'articolo 2 del Reg. UE 1303/2013 definisce la Strategia di Sviluppo Locale (SSL) come segue: "Una strategia di sviluppo locale community-led significa un insieme di operazioni coerenti per incontrare bisogni ed obiettivi locali e contribuisce alla crescita intelligente sostenibile ed inclusiva della strategia europea. Questa deve essere implementata dai GAL."

Ogni GAL deve studiare le caratteristiche del proprio territorio e sviluppare la propria SSL che non può essere simile ad altre. (Strategie flessibili e adattabili). Tuttavia l'approccio LEADER e lo sviluppo delle SSL prevedono l'uso di alcuni elementi comuni:

- Metodo di preparazione delle SSL attivamente organizzato e partecipativo,
- Sviluppare un'appropriata partnership con i GAL,
- Partecipazione, validazione ed accettazione da parte delle comunità,
- Bisogna evidenziare e documentare tutto nella strategia.

L'articolo 33 del Reg. UE 1303/2013 individua il contenuto minimo della SSL per accedere ai fondi:

1. Area e popolazione coperte dalla strategia,
2. Processo che ha coinvolto la comunità,
3. Necessità e potenzialità dell'area (analisi SWOT),
4. Gerarchia degli obiettivi,
5. PAL (Piano di Azione Locale),
6. Gestione, monitoraggio e valutazione,
7. Piano finanziario, incluso l'allocazione di ogni fondo FSE.

Gli stati membri hanno facoltà di decidere l'eleggibilità delle aree ed i GAL successivamente ne aggiustano i confini per venire incontro ai bisogni locali ed alle strategie. Il tutto deve essere corredato da una buona analisi SWOT, che non è un mero elenco di esigenze ma mette in luce possibilità, finanziamenti ed azioni concrete; in base a diagnosi effettuate nell'area di interesse. Le strategie proposte non devono affrontare tutti i problemi allo stesso tempo. Ci si deve concentrare su quelle che hanno maggiore possibilità di risoluzione. A questo proposito in Finlandia è stata fatta una distinzione tra “politiche di sviluppo rurale *sensu strictu*” e “politiche di sviluppo rurale *sensu lato*” (nel settore di trasporti, istruzione, sanità...). Vi deve essere inoltre una coerenza tra obiettivi e finanziamenti: un GAL non può riprendere misure definite con il PSR e ciascuna di esse non può essere ammissibile di doppio finanziamento. Per garantire la partecipazione della comunità è necessario che i progetti proposti emanino da quest'ultima attraverso numerosi strumenti di consultazione: albero dei problemi, costruzione di scenari.... Nel Piano di azione locale (PAL) il GAL definisce quali tipi di azione considerare, chi le attuerà, quando avranno luogo le azioni ed in quale ordine e quanto costeranno approssimativamente. L'esperienza LEADER ha previsto che la dotazione finanziaria minima per una SSL è di circa 3 milioni di €.

L'articolo 34 del Reg. UE 1303/2013 definisce, invece, quelli che sono i compiti e le funzioni dei GAL. In primo luogo essi devono rafforzare le capacità dei soggetti locali attraverso sessioni informative ed attività di *outreach*, favorire l'aggregazione ed il sostegno alle comunità, lo sviluppo dei progetti e la formazione. Successivamente essi hanno il compito di selezionare i progetti in maniera trasparente e non discriminatoria evitando conflitti di interesse. La presenza delle istituzioni pubbliche all'interno dei GAL potrebbe minare i principi CLLD relativi al “bottom-up” nelle seguenti situazioni: se i comuni usano la loro influenza in sede di approvazione dei progetti, se alcune funzioni amministrative/finanziarie sono delegate ad un ente pubblico che poi diviene influente o se i partiti politici maggiori fanno gruppo con il settore pubblico. Al fine di evitare queste situazioni da regolamento è stata predisposta la regola del 49%, che prevede che le autorità

pubbliche definite in base alle norme nazionali, né alcun singolo gruppo di interesse privato o misto possono rappresentare più del 49% dei diritti di voto.<sup>4</sup>

A livello europeo l'approvazione dei progetti, di cui discuteremo ampiamente nel prossimo capitolo, prevede due modalità:

1. Modello decentrato: si delega al GAL l'approvazione formale del progetto ed il suo pagamento
2. Modello più accentrato: l'autorità di gestione approva il progetto ed il relativo pagamento.

In tutti i casi l'autorità di gestione resta responsabile per qualsiasi errore od abuso di fondi.

Due elementi sono fondamentali: la SSL deve essere partecipativa ed avere un contenuto minimo ritenuto essenziale.

SSL partecipativa: Includere persone nella gestione del proprio sviluppo è fondamentale per il LEADER. Ogni SSL deve essere progettata con un approccio "bottom-up" ed il processo di coinvolgimento deve essere descritto nella SSL.

Contenuto della SSL: La SSL deve presentare un'analisi concisa del contesto socio-economico ed ambientale. Deve contenere una SWOT di qualità, le politiche applicabili nell'area e lo strumento partecipativo. I dati socio economici da includere sono i seguenti: popolazione residente e suo profilo, numero e distribuzione del lavoro nell'area, impiego per settore e genere, full time e part-time, abilità e qualifica della forza lavoro, disoccupazione età e genere, il substrato economico: nascita, morti, numeri e dimensioni, infrastrutture ed accesso ai servizi, svantaggi basati su condizioni sociali. La logica di intervento della SSL deve connettere bisogni ed azioni, capirne gli effetti immediati e capire in che modo questi possono permettere di raggiungere gli obiettivi, i quali devono seguire la logica SMART (Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Timebound). Nel PAL si riuniscono gli obiettivi e le proposte, correlate dai rispettivi fondamenti specifici e dai fondi, beneficiari, valutazioni e risultati. Ci sono due elementi della struttura e delle regole del GAL, che devono essere specificate nella struttura di implementazione della SSL:

- La struttura legale,
- La struttura operativa.

Gli scopi della struttura legale sono quelli di rispettare la conformità con il PSR, definire la parte finanziaria del programma, definire l'impiego dello staff. In questo ambito i GAL possono scegliere un partner leader in funzioni amministrative e finanziarie, o costituirsi insieme in

una struttura comune. Qualora venga scelto questo approccio bisogna specificare la forma legale (società civica, organismo pubblico...).

Il sistema di gestione e monitoraggio della SSL deve contenere indicatori specifici definiti su 3 livelli: indicatori LEADER, indicatori provenienti dall'autorità di gestione del PSR ed indicatori definiti dai GAL stessi.

Per quanto riguarda il piano finanziario esso deve prevedere un budget complessivo della SSL, i fondi da cui si intende attingere e le spese che si ritengono possibili. Le risorse finanziarie da cui attingere sono i fondi dell'UE secondo due modalità che variano a seconda della scelta effettuata dalla regione di riferimento nel proprio PSR:

1. Approccio mono-fondo: i finanziamenti provengono solo dal FEASR,
2. Approccio multi-fondo: oltre al FEASR intervengono altri fondi FSE.

Oltre a questi sono ammissibili finanziamenti nazionali e finanziamenti privati. Ogni cofinanziamento pubblico non deve eccedere il livello massimo di aiuto come stabilito dal PSR. L'approccio LEADER che offre la possibilità di attuare SSL multi-fondo con altri fondi europei, è definita CLLD. Secondo l'articolo 34 del Reg. UE 1303/2013 sull'allocazione dei fondi, la CLLD deve: essere focalizzata su di un'area specifica, essere condotta dai GAL composti da rappresentanti pubblici e privati secondo la regola del 49%, essere integrata e multisetoriale, seguire i bisogni della comunità introducendo innovazione e cooperazione nelle diverse realtà. Scopo dei GAL è quindi quello di costruire le capacità degli attori locali, definire procedure trasparenti di selezione, monitorare e supportare le attività.

Possiamo quindi definire la CLLD secondo un approccio "bottom-up" invece che "top-down", che coinvolge i cittadini in una cooperazione sulla politica di sviluppo locale, risponde alla diversità e complessità delle aree rurali e marittime e mette in comunicazione attori e settori per moltiplicare il risultato di altri programmi come ad esempio il PSR.

I tre approcci per costruire la CLLD sono:

1. Strategia: decidere cosa si vuole cambiare
2. Partenariato: costruire un clima di fiducia e stringere alleanze con chi può contribuire al cambiamento
3. Area: definire una zona d'intervento.

In Europa la situazione dei circa 2.600 GAL risulta essere differente da zona a zona rispetto alle programmazioni precedenti. E' stato quindi necessario un cambiamento nella nuova

programmazione al fine di non disilludere i cittadini. Dall'inizio della crisi del 2007 i diversi partenariati si sono trovati ad affrontare situazioni differenti. Questo mette in luce la necessità di una strategia a livello locale invece che soluzioni a livello comunitario. Un approccio diverso inoltre favorisce la differenza di gestione tra aree urbane e rurali, densamente e scarsamente popolate, costiere ed interne. Nelle diverse zone UE vi sono però problemi comuni che potrebbero sviluppare soluzioni condivise: incremento della disoccupazione, calo dei consumi, finanziamenti privati esauriti, investimenti pubblici tagliati, povertà ed esclusione sociale in crescita, problemi ambientali.



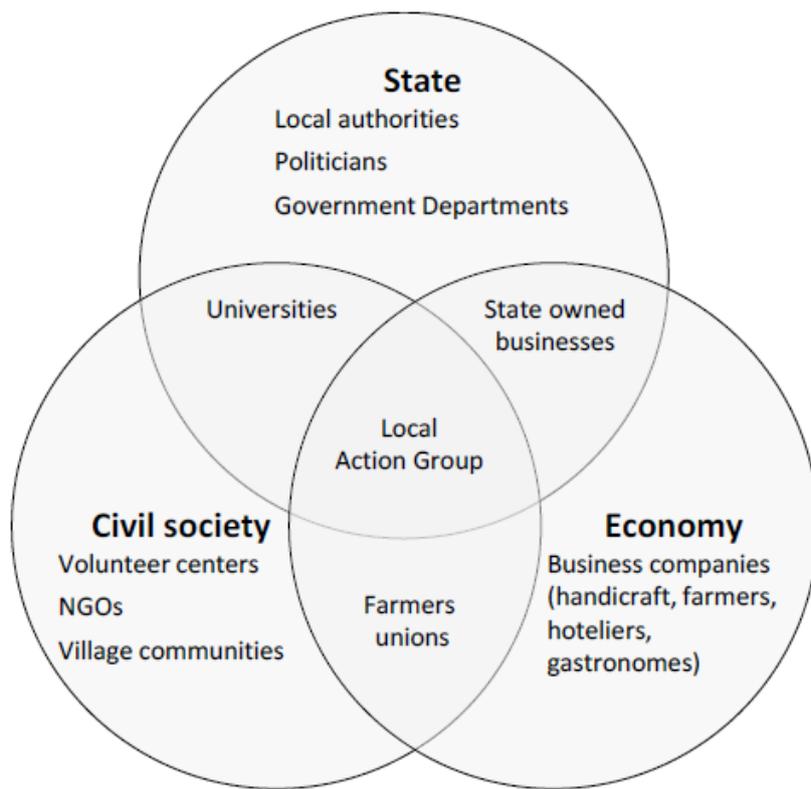
**Fig. 7: Diagramma a spirale della strategia CLLD nel tempo**

L'articolo 33 del Reg. UE 1303/2013 definisce il contenuto minimo della strategia per l'attuazione del CLLD, fornendo alcuni esempi e chiarimenti. E' necessario dapprima definire un'area di intervento che deve essere compresa tra i 10.000 ed i 150.000 abitanti. Gli stati membri hanno facoltà di decidere l'eligibilità delle aree ed i GAL successivamente ne aggiustano i confini per venire incontro ai bisogni locali ed alle strategie<sup>5</sup>.

#### **2.4 Un nuovo modello di Governance:**

Analizzando l'approccio LEADER, risulta imprescindibile un'analisi sulla governance del sistema che ci consenta di capire meglio quelle che sono le criticità ed i punti di forza.

Per governance si intende il modo in cui i governi e le organizzazioni sociali interagiscono, si relazionano con i cittadini e come prendono decisioni in un mondo complesso (Graham et al.2003).



**Fig. 8 Esempio di governance a livello locale**

La governance rurale europea è costituita da un sistema multi-livello:



**Fig. 9 Esempio di governance rurale europea**

Nel caso dell'Italia lo step successivo alla regione sono le provincie o città metropolitane ed i comuni. In questo modo il quadro sulla governance rurale risulta essere completo.

Sebbene l'approccio LEADER sia un approccio "bottom up" va sottolineato come vi sia molta influenza nella supervisione e nella gestione dei fondi. Le influenze possono essere di natura

politica nonostante i progetti partano dal basso. L'approccio LEADER prevede una politica partecipativa potremmo definire "top-down"; lo scopo principale del LEADER risulta essere l'animazione "bottom-up". La struttura "top-down" determinata dalla politica viene in realtà influenzata dal processo bottom-up per la modificazione dei regolamenti.

In merito alle SSL esse devono essere scritte a livello locale ma le autorità di gestione devono approvarle per poter far sì che esse accedano ai finanziamenti. Il medesimo meccanismo è riscontrabile nell'implementazione dei progetti che viene svolto dal GAL solo dopo che gli stessi sono stati approvati secondo le regole UE<sup>6</sup>.

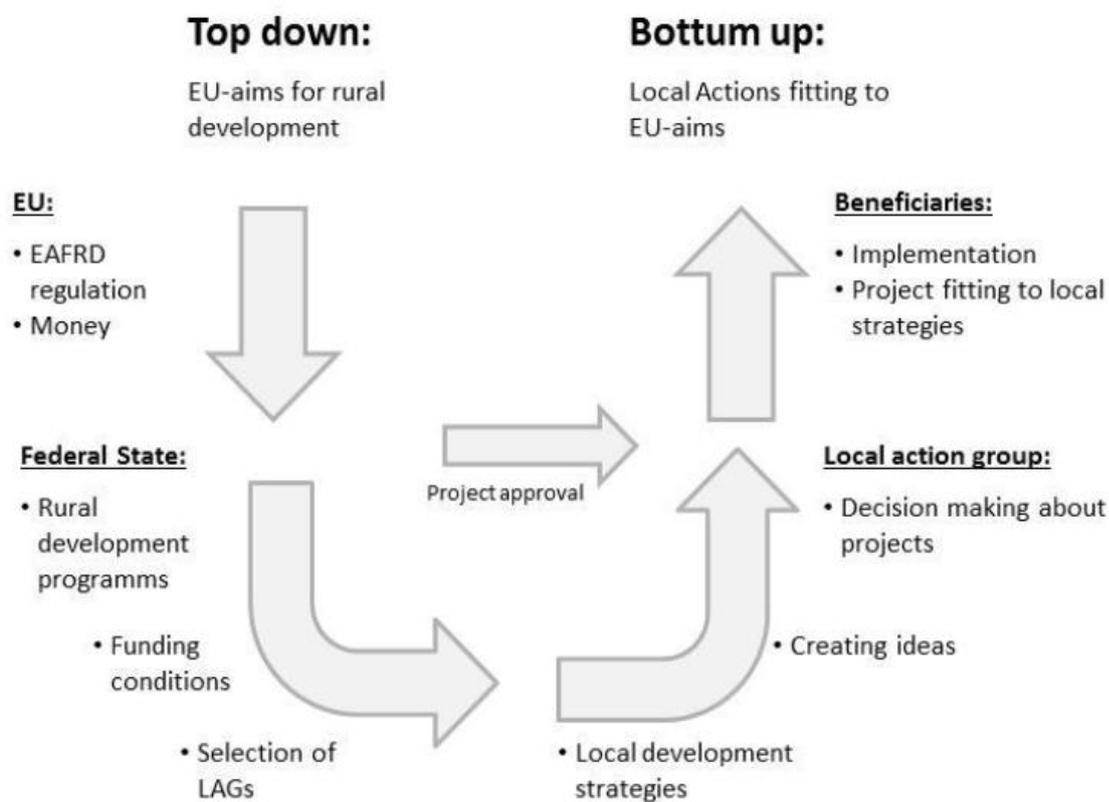


Fig.10 LEADER inteso come approccio "down-up"<sup>4</sup>

## 2.5 L'approccio LEADER in Europa analisi e confronto:

Il LEADER è inteso come uno strumento per stimolare i processi nell'economia rurale più che promuovere investimenti. Il successo delle politiche è dovuto ancora a fattori esterni più che ad elementi di dinamismo interno<sup>7</sup>.

In Europa il quadro appare molto eterogeneo e bisogna considerare che aree che hanno già un passato di cooperazione e capacità di aggregazione ed un forte capitale sociale sono più efficaci di altre (es. Belgio, Austria, POMO Finlandia, PRODER Spagna, CTE Francia, REGIONEN AKTIV

Germania). In questo caso il programma LEADER o ha coperto altre zone o ha implementato gli sforzi; in Portogallo per esempio non vi erano mai state politiche di sviluppo rurale, in Irlanda e Scozia il programma LEADER è stato svolto parallelamente ad altri programmi già esistenti<sup>5</sup>.

Un confronto particolarmente rilevante è stato quello effettuato da Marielle Berrier-Salli et al. nel 2015, mettendo a confronto tre Stati europei: Francia, Italia e Germania riguardo il ruolo dell'approccio LEADER in queste regioni. L'analisi è stata svolta in base a:

1. Criticità da affrontare nel mondo rurale
2. Il tipo di governance presente
3. L'implementazione dell'approccio LEADER
4. I finanziamenti
5. I beneficiari

In merito al primo punto va considerato che in Francia dal 1990 i problemi di sviluppo rurale sono caratterizzati nel mantenimento i servizi ed organizzare le relazioni tra città e campagna.

In Italia le disparità regionali portano ad incentrare le politiche di sviluppo rurale verso la competitività dell'agricoltura nel Settentrione e la convergenza nel Meridione della penisola.

In Germania il problema centrale è il cambiamento demografico con alcune aree che crescono ed altre che diminuiscono in termini di popolazione.

La governance alla base dei tre paesi nell'affrontare questi problemi presenta punti di convergenza e di sostanziale differenza. Essendo tre membri fondatori dell'Unione Europea essi condividono il modello di Stato di diritto proprio dell'Europa Continentale, contrapposto al modello Anglosassone di "public culture intrest". Ma se il modello generale è simile, l'organizzazione interna è differente.

L'Italia e, specialmente, la Francia hanno un sistema amministrativo di tipo Napoleonico con un governo centrale ed una burocrazia molto forti. Il tutto è organizzato dal centro verso l'esterno. Solo recentemente i due paesi hanno avviato un processo di decentralizzazione, il quale in Italia ha portato ad uno Stato quasi-federale (Legge Bassanini del 1997) ed in Francia ha condotto ad un processo di "deconcentrazione" che vede lo Stato centrale ancora molto presente.

In Germania, invece, molta importanza viene riservata ai livelli subnazionali (Länder) con una posizione forte dei governi locali e territoriali.

Al fine, quindi, di implementare la politica di sviluppo rurale a livello nazionale in Germania i Länder hanno responsabilità sullo sviluppo rurale e sullo sviluppo economico regionale. Il PSN (Piano di Sviluppo Nazionale) è redatto dal ministero federale dell'agricoltura che riassume i

contenuti dei programmi dei Länder. Il contributo finanziario è ripartito al 60% tra il Länder ed il 40% allo Stato.

In Francia il PSN è suddiviso in 2 parti: una parte nazionale (assi I e II con il 62% dei fondi UE) ed una parte regionale (assi III e IV con il 38% dei fondi UE) elaborata da ciascuna delle 26 regioni. Va inoltre ricordato che il LEDER in Francia implementa la politica nazionale dei “Pays” precedenti al LEADER stesso (l’80% dei programmi LEADER è gestito dai “Pays”).

In Italia una strategia comune viene stabilita in accordo fra il Ministero dell’Agricoltura (Mipaf) e la conferenza Stato-Regioni. Ogni regione a sua volta produce un PSR (Programma di sviluppo rurale) nella cui redazione il ministero non può intervenire.

I finanziamenti e l’importanza finanziaria dell’approccio LEADER sono differenti da Stato a Stato, da Regione a Regione in base agli assi ed alle misure adattate. Vi è una grande differenza nel budget di fondi pubblici reperibile da parte dei GAL, con una somma più elevata disponibile per le regioni italiane a differenza di quelle francesi e dei Länder tedeschi.

In riferimento ai beneficiari si evince come in Germania l’alta percentuale del settore pubblico come operatore di progetti è sintomo della notevole importanza delle municipalità. In Italia vi è molta importanza dei privati<sup>8</sup>.

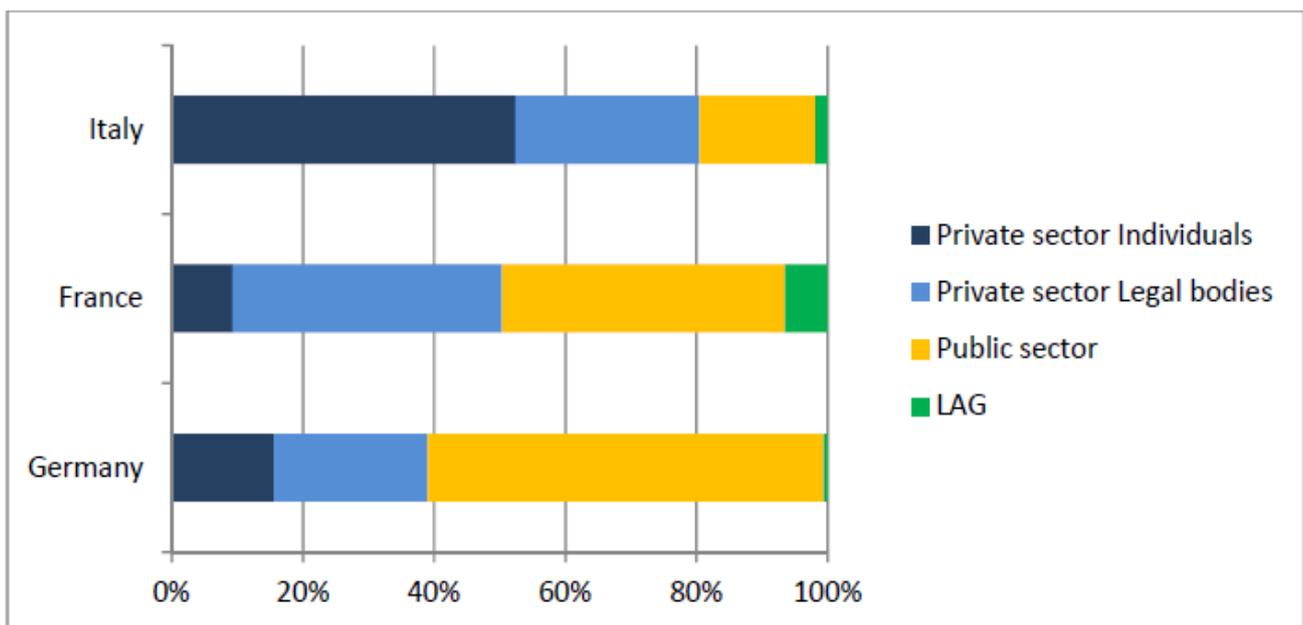


Fig.11: Fondi pubblici spesi per progetti LEADER in base al tipo di beneficiario (enrd.ec.europa.eu)

### CAPITOLO III

## L'APPROCCIO LEADER IN ITALIA DUE CASI STUDIO: PUGLIA E TOSCANA

### 3.1 Introduzione

Come abbiamo visto nel capitolo precedente, in Italia il rapporto tra Stato e Regioni porta alla definizione di comune accordo del PSN e dell'Accordo di Partenariato, ma ogni regione a sua volta adotta un proprio PSR in cui l'autorità nazionale non può intervenire direttamente.

Ciò è dovuto al fatto che le varie regioni italiane hanno diversi obiettivi: il nord Italia mira alla competitività dell'agricoltura, il centro-sud, invece, alla convergenza con le altre regioni italiane ed europee. Ciò comporta l'adozione di misure e strategie differenti.

Data l'importanza attribuita ai diversi PSR è necessario valutare come l'asse IV riferito all'approccio LEADER si sia evoluto nelle recenti programmazioni delle regioni che si vogliono mettere a confronto: Puglia e Toscana.

E' necessario a questo punto effettuare un'analisi comparata delle programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 in modo tale da capire come si sono evolute e quali sono stati i principali elementi di novità introdotti.

### 3.2 Analisi comparata delle programmazioni 2007-2013 e 2014-2020:

Oltre alla relazione della Corte dei Conti Europea del 2010, a livello nazionale vi è un'altra analisi dalla Rete Rurale Nazionale (Dario Carace, Raffaella De Napoli et al. 2012<sup>9</sup>), che mette in luce le criticità emerse nella fase di programmazione.

L'analisi della RRN si interroga sulla definizione dei diversi livelli di autonomia decisionale dei GAL e sulle funzioni che essi ricoprono e usa un approccio diverso rispetto a quello della Corte dei Conti che analizza 11 GAL su più di 2000, rilevando problemi interni alla struttura.

Il dossier della RRN si focalizza sulla realtà italiana senza mettere in discussione la struttura ma il contesto in cui operano i GAL, osservando come a livello nazionale l'approccio LEADER sia stato interpretato in modo molto eterogeneo. E' interessante notare una particolare definizione degli autori, il concetto di "Leaderabilità" inteso come: *"...l'attitudine del quadro regolativo ad integrare l'approccio LEADER nel PSR, evitando effetti di denaturazione delle sue caratteristiche in base ai Regolamenti UE 1303/2013 e 1305/2013"*.

Secondo gli autori dell'analisi della RRN il concetto di "leaderabilità" si misura attraverso:

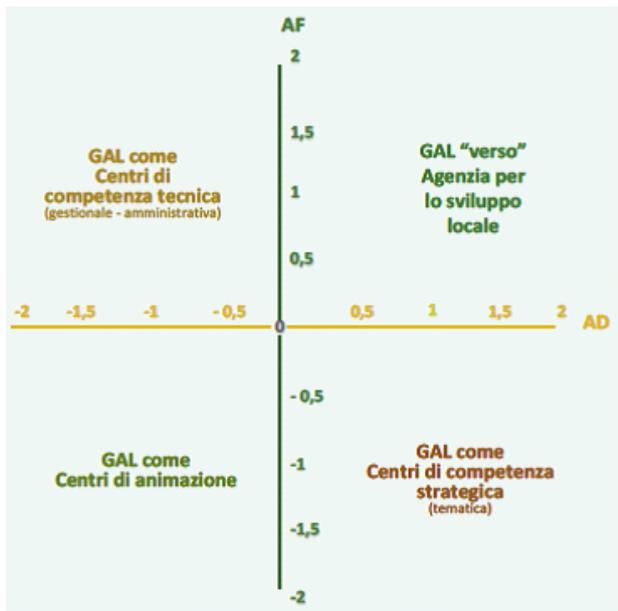
- Definizione del territorio inteso come una massa critica in grado di sostenere il processo endogeno di sviluppo locale, in ogni caso il territorio deve essere omogeneo.
- Le modalità in cui il quadro regolativo influenza il partenariato pubblico-privato.
- Il potere decisionale del GAL nell'elaborazione delle strategie
- Analisi della LEADER fitness nel quadro regolativo (LEADER fitness: tipologie di azione ed intervento tipiche dell'approccio LEADER quali cooperazione, marketing, innovazione, interdisciplinarietà dei progetti).
- Autonomia decisionale in fase attuativa, manifestata in base alla possibilità di manovra nei criteri di selezione dei progetti.

In altre parole: *“Il ruolo e la capacità dei GAL assumono un profilo diverso lungo il percorso di implementazione del LEADER. Queste caratteristiche si sviluppano nella dimensione dell'autonomia decisionale, nella fase di preparazione ed impostazione del PSL, mentre in fase attuativa svolgono l'esercizio di funzioni delegate: la LEADERABILITA' è la sintesi fra queste due dimensioni”*<sup>1</sup> (Carace, Di Napoli, 2012).

Vengono, quindi, ad essere individuati, da parte degli autori in base alla sintesi fra autonomia decisionale e funzionale, quattro tipologie di GAL differenti:

- GAL centri di competenza tecnica
- GAL come agenzie di sviluppo locale
- GAL come centri di animazione
- GAL come centri di competenza strategic,

Ai GAL è stato sottoposto un questionario per la valutazione della loro autonomia decisionale e funzionale. In base al punteggio attribuito a ciascun GAL essi vengono suddivisi nelle quattro categorie.



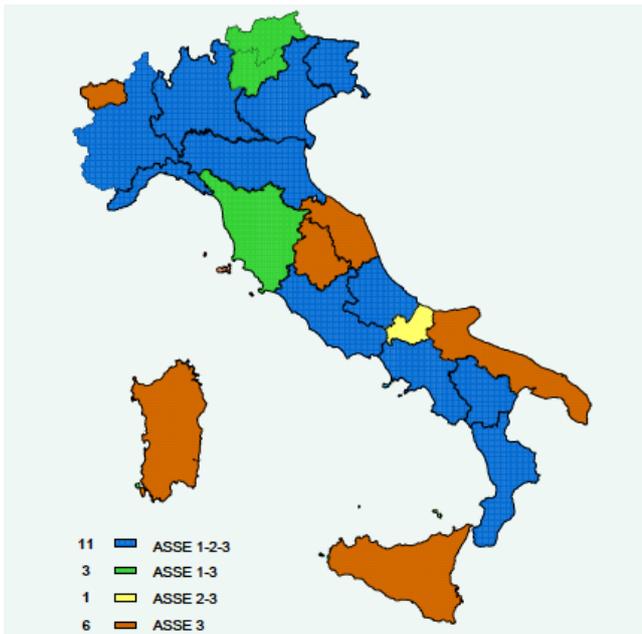
**Fig. 12** Matrice di "Leaderabilità" dei GAL (RRN)

A livello nazionale la situazione appare molto eterogenea.

Per ciò che concerne la scelta dei territori i regolamenti UE fissano dei criteri generali. In 10 PSR la definizione delle aree è soggetta a vincoli (es. limiti amministrativi o preventiva individuazione da parte della regione alla stesura del PSR).

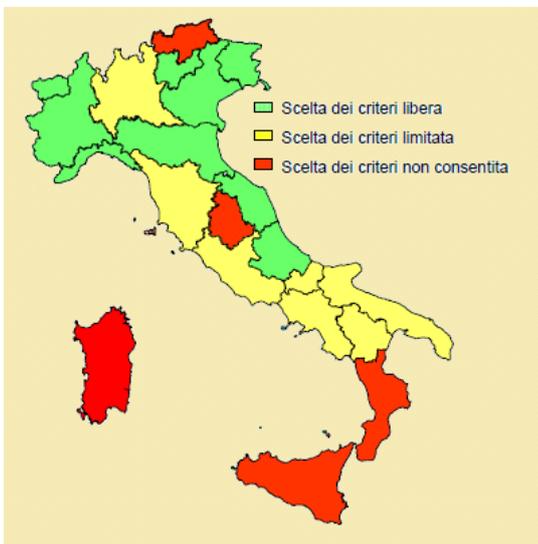
In merito ai partenariati, in 4 PSR è prevista obbligatoriamente la presenza di determinate categorie di soggetti nel partenariato. In 7 casi è premiata la loro presenza in sede di selezione. Inoltre, in 14 PSR le autorità di gestione hanno richiesto ai partenariati l'assunzione di personalità giuridica; mentre in altri è stata indicata la forma giuridica da assumere.

Vi è ingerenza delle autorità regionali anche in merito alle misure attivabili, solo in 11 PSR i GAL possono realizzare azioni specifiche (LEADER), in 6 casi i PAL attivano solo l'asse III, in altri 3 casi l'asse III è prevalente. In un unico caso il PAL attiva solo azioni specifiche.



**Fig. 13 Le misure attivabili nei PAL: quadro di sintesi (RRN)**

La selezione dei beneficiari prevede che in 5 PSR non è consentito ai GAL di individuare criteri di selezione, in 7 PSR i GAL hanno un limitato set di criteri o possono richiedere delle modifiche ed in 9 casi i GAL hanno criteri di scelta libera.



**Fig, 14 La selezione dei beneficiari (RRN)**

Va inoltre aggiunto che, in nessun PSR l'implementazione dell'approccio LEADER è stata dettagliata entro la data di pubblicazione dei bandi, ed in alcune regioni la definizione dei circuiti amministrativi (controlli, deleghe...) non è stata a regime.

Generalmente possiamo quindi considerare che a livello della governance multilivello europea, nazionale e regionale le amministrazioni hanno ampio spettro d'azione e condizionamento dell'attività dei GAL. Quindi anche se vi è grande libertà a livello decentrato in Europa, i singoli GAL in Italia restano ancora non pienamente partecipi della propria politica di sviluppo locale.

Grazie ad alcuni contributi reperibili sul sito della Rete Rurale Nazionale<sup>9,10</sup>, è possibile avere un quadro di riferimento su ciascuna regione in merito a due aspetti:

- La valutazione della autonomia decisionale e funzionale dei Gal nella programmazione 2007-2013 in base al conferimento dei punteggi analizzabili in base alla griglia mostrata in precedenza;
- I criteri di selezione dei GAL e dei PSL.

Per quanto riguarda il primo aspetto, prendendo in considerazione i parametri che portano a definire autonomia decisionale ed autonomia funzionale essi vengono valutati in base ad un punteggio che solo in pochi casi porta ad una valutazione positiva del grado di autonomia dei Gal.

Analizziamo regione per regione (ad esclusione di Puglia e Toscana che verranno analizzate nel paragrafo successivo) l'indice di Leaderabilità (IL) determinato da Autonomia decisionale (AD) e funzionale (AF):

1. PSR Abruzzo: il quadro regolativo dell'AdG lascia poco spazio ai GAL in merito alla definizione di strategie, aree di competenza e forme giuridico amministrative adattate. Le responsabilità dei GAL appaiono abbastanza ampie in base alla dotazione finanziaria. (AD=1; AF=1);
2. PSR Basilicata: l'AdG definisce criteri rigidi in merito a territori, organizzazione del partenariato e forma giuridica; i GAL hanno ampi margini di manovra nella definizione di SSL concernenti misure relative anche ad altri assi. I GAL hanno il compito di selezionare i progetti conformemente alle regole dell'AdG. (AD=1,5; AF=0);
3. PSR Bolzano: il quadro regolativo non consente ai GAL ampi argini di manovra in base a criteri amministrativi e decisionali. Essi risultano essere dei semplici sportelli per le politiche di sviluppo rurale. (AD=-2; AF=-1,5);
4. PSR Calabria: ai GAL vengono dati discreti margini per l'esercizio dell'autonomia decisionale (costituzione del partenariato e selezione dei beneficiari) oltre che nell'autonomia funzionale (controllo delle domande di aiuto e di pagamento). (AD=-2; AF=-2);

5. PSR Campania: le normative di riferimento in merito alla definizione del territorio e della composizione del partenariato sono molto vincolanti anche se ai Gal viene dato spazio di decisione in merito alla definizione della strategia. L'autonomia funzionale è definita nel rispetto della normativa comunitaria. (AD=2; AF=-0,5)
6. PSR Emilia Romagna: in questa regione è stato dato ampio spazio in ambito decisionale in quanto i GAL hanno la possibilità di decidere bandi e progetti ed in ambito funzionale dato che i GAL hanno il compito di istruire domande di aiuto e pagamento. (AD=2; AF=2);
7. PSR Friuli Venezia Giulia: le scelte dei Gal sono molto ridimensionate dal regolamento e comunitario che regionale che definisce territori, selezione dei progetti ed azioni ammissibili (AD=1,5; AF=2);
8. PSR Lazio: i regolamenti impongono limitazioni in merito all'elaborazione del PSL anche se in ambito funzionale i GAL possono criteri di selezione dei beneficiari aggiuntivi rispetto a quelli dell'AdG. (AD=-2; AF=0,5);
9. PSR Liguria: l'analisi della situazione ligure offre uno scenario abbastanza aperto in cui i GAL hanno ampi margini e in ambito decisionale (attuazione di tutte le misure del 1698/05 e delle SSL) e funzionale in quanto essi sono responsabili dei controlli tecnici ed amministrativi. (AD=-0,5; AF=-1);
10. PSR Lombardia: I GAL sono semplici sportelli delle politiche rurali regionali essi hanno il compito di selezionare i progetti ma vengono coinvolti nella selezione enti provinciali. (AD=-2; AF=-1);
11. PSR Marche: Ai GAL vengono riconosciuti numerosi compiti in ambito funzionale ma essi sono sottoposti al PSR regionale in merito alla definizione del territorio e composizione del partenariato. (AD=0,5; AF=0,5);
12. PSR Molise: I GAL risultano molto ridimensionati nelle loro funzioni e nelle loro possibilità di decisioni dal quadro normativo di riferimento. (AD=-2; AF=-1);
13. PSR Piemonte: in fase decisionale i GAL sono lasciati molto liberi selezionando le domande di aiuto, in ambito funzionale la delega delle funzioni è in linea col quadro normativo di riferimento. (AD=-1,5; AF=0,5);
14. PSR Sardegna: I GAL sono abbastanza vincolati in merito all'autonomia decisionale (territorio, misure...) mentre restano autonomi nell'articolazione di bandi e selezioni di progetti. (AD=-1; AF=0,5);
15. PSR Sicilia: In ambito regionale i GAL sono costretti nelle decisioni a livello regionale nella definizioni dei territori, definizione delle misure. I bandi ed i criteri di selezione sono definiti dall'AdG. (AD=-2; AF=-0,5);

16. PSR Trento: l'unico GAL presente nel territorio ha ampi margini e in ambito decisionale che funzionale. (AD=2; AF=1);
17. PSR Umbria: I PSL ed i GAL sono vincolati dai regolamenti, l'azione dei Gal è contenuta all'interno di un quadro predefinito in cui essi hanno libertà di scegliere beneficiari, tipologie di intervento e contenuti. (AD=-1; AF=0,5);
18. PSR Valle d'Aosta: Il PSR attribuisce un ruolo chiave ai GAL nel perseguimento degli obiettivi dell'asse 3, indirizzando le strategie decisionali e funzionali sul tema della famiglia rurale, risultando per questo alquanto ridotte. (AD=-2; AF=0,5);
19. PSR Veneto: ai GAL viene lasciata ampia autonomia decisionale in fase di elaborazione delle strategie, ma essi vengono ridimensionati in fase di implementazione. In sede operativa essi non hanno alcuna funzione. (AD=0,5; AF=1).

Oltre al monitoraggio, la RRN ha effettuato un'analisi riguardante i criteri di valutazione e selezione dei GAL e delle rispettive SSL<sup>2</sup>, in merito ai principi definiti dall'art.37 del Reg. CE 1974/2006.

L'analisi ha consentito di mettere in evidenza due elementi fisiologici nell'approccio LEADER:

1. Ritardo con il quale vengono selezionati i PSL;
2. Doppia velocità che caratterizza le regioni con obiettivo convergenza e le regioni con obiettivo competitività;

I dati raccolti mostrano come i tempi medi di selezione siano stati di circa 715 giorni (quindi molto lunghi), e che le regioni con l'obiettivo convergenza si mantengono al di sopra della media nazionale.

La fase più critica è rappresentata dall'istruttoria delle domande (314,8 giorni) seguita dalla predisposizione dei bandi (262,6 giorni in media).

La domanda che ci si è posti è la seguente: Perché nonostante le passate esperienze LEADER, si impiega molto tempo in questa fase? Le risposte ipotizzabili sono:

- a) A partire dal periodo di programmazione 2007-2013, la collocazione di LEADER all'interno del PSR implica di seguire schemi attuativi e procedurali (non è più una semplice iniziativa comunitaria);
- b) Si è manifestata la presenza di nuovi circuiti finanziari;
- c) La presenza di nuovi territori coinvolti nella programmazione LEADER;

- d) Le organizzazioni afferenti agli uffici di attuazione del LEADER in alcuni casi si trovano a sviluppare il programma per la prima volta;
- e) Carezza di personale/formazione;

Un confronto con alcune AdG ha fatto emergere alcuni aspetti:

- In alcune regioni non sono ben definiti i meccanismi procedurali fra AdG, organismo pagatore, GAL ed altri beneficiari;
- La strutturazione dei bandi e le griglie di valutazione assorbono tempi elevati;
- Alcune AdG hanno modificato la struttura dell'asse IV successivamente all'approvazione del PSR;

In fase di avvio degli stessi PSR le AdG hanno mostrato attenzione prevalentemente agli altri assi con poco spazio al LEADER.

Analizzate le possibili cause che nella programmazione 2007-2013 hanno determinato i ritardi, analizziamo la procedura di selezione. Essa si compone di due fasi:

- ✓ Verifica del possesso di requisiti minimi per poter accedere alla fase di valutazione;
- ✓ Individuazione ed ammissibilità delle proposte finanziabili.

Lo schema adottato per la selezione può essere di tre tipi come segue:

- 11 Autorità di gestione (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia Romagna, Friuli, Lazio, Piemonte, Trento, Umbria, Veneto e Valle d'Aosta), hanno attivato la procedura in un'unica fase nella quale vengono selezionati contestualmente i GAL e le SSL da essi proposte, elaborate nei PSL;
- In 9 casi la procedura è articolata in due fasi, una prima fase di individuazione dei GAL e dei territori, la seconda per l'individuazione della SSL. All'interno di questi casi riconosciamo orientamenti ben distinti:
  - In Toscana, Liguria, Lombardia e Molise, la prima fase di selezione risponde semplicemente ad una verifica dei requisiti minimi (territoriali, di rappresentatività od organizzativo strutturali).
  - In Campania, Puglia, Sicilia, Sardegna e Bolzano, è necessaria la produzione di un documento di indirizzo strategico più o meno elaborato volto a definire l'orientamento del PSL;

- La sola regione Marche ha adottato un iter selettivo a tre fasi: una prima fase in cui sono individuati i GAL potenzialmente ammissibili, in una seconda le strategie ed in una terza l'articolazione del PSL.

E' necessario limitare l'accesso ai soli soggetti che possiedono determinate caratteristiche. Per attuare questa strategia sono stati adottati due modelli:

- I. Pre-selezione delle candidature: da tutte le AdG che hanno scelto la procedura a più fasi;
- II. Indicazione di requisiti minimi di accesso sul bando di selezione di GAL e PSL: per le AdG che hanno scelto la procedura di selezione ad una fase.

La normativa comunitaria pone dei requisiti minimi di accesso e le AdG possono restringere il campo in base a criteri che esse stesse decidono. In questo caso la scelta deve essere efficacemente gestita dato che la selezione sbagliata di alcuni di essi, può causare effetti indesiderati (es. incremento dei tempi di approvazione).

La selezione di GAL e PSL prevede tre aree di valutazione che hanno rispettivo peso percentuale nella valutazione:

- Caratteristiche territoriali: 12,4%
- Caratteristiche del Partenariato: 24,1%
- Qualità del PSL: 63,5%.

La selezione è operata da:

- AdG che ha il compito di selezionare organi affidabili cui far gestire le azioni del PSR;
- Commissioni di valutazione che utilizzano dei formulari standard per valutare il PSR. La presenza di criteri solo oggettivi facilita la procedura ma ciò si riduce ad una mera operazione matematica che non consente di esprimere giudizi qualitativi. Viceversa nel caso in cui si adottino criteri solo soggettivi.
- Partenariati locali: al GAL va fornito un quadro di regole chiaro. Spesso gli viene richiesto di rappresentare il proprio modello organizzativo e funzionale anche se al momento della pubblicazione del bando le procedure di attuazione del LEADER non sono definite in modo chiaro, specialmente in merito a quali sono i compiti dei GAL in ambito amministrativo e finanziario.

### **3.3 Puglia e Toscana: due realtà a confronto nello scenario nazionale**

Analizziamo ora la situazione in Puglia e Toscana. Prima di entrare nel dettaglio regionale è utile capire quali sono le direttive a livello comunitario contenute nella relativa scheda di misura.

La scheda di misura<sup>11</sup> fornita dall'Unione europea il 10 Gennaio 2014, ci consente di capire qual è la novità della nuova programmazione 2014-2020 relativa all'approccio LEADER.

Fino alla programmazione 2013, LEADER è stato uno strumento indipendente per lo sviluppo locale inquadrato nell'ambito del FEASR. Durante il periodo di programmazione 2007-2013 il LEADER è stato progettato come un asse metodologico separato che, oltre alla sua finalità complessiva di miglioramento della governance locale e mobilitazione del potenziale endogeno delle zone rurali, ha contribuito alle priorità degli assi 1, 2 o 3.

E' stato, inoltre, suddiviso in diverse misure, cioè: "attuazione delle SSL", "cooperazione", "costi d'esercizio, acquisizione di competenze e animazione".

La nuova programmazione 2014-2020, come abbiamo visto adotta un nuovo tipo di approccio definito CLLD che può essere sostenuto da FEAMP, FESR, FSE mentre è obbligatorio solo per il FEASR.

Le nuove modifiche vengono inserite a livello di:

- Accordi di Partenariato: essi dovranno fornire un quadro sulle esigenze di sviluppo, le principali sfide da affrontare, l'individuazione dei fondi e gli obiettivi che gli SM intendono raggiungere con la CLLD. L'accordo definirà inoltre i tipi di territori su cui il fondo potrà intervenire e le specializzazioni dei fondi CLLD, qualora venga adottata questa strategia.
- PSR: dato che LEADER è uno strumento per lo sviluppo rurale a livello locale il suo campo di applicazione prevede tutti gli strumenti finanziati dal FEASR. Al fine di evitare oneri amministrativi ed avere una buona azione di monitoraggio LEADER deve essere pensato come una misura a parte e suddiviso in sotto misure. Le SSL devono costituire il criterio principale per valutare l'ammissibilità dei progetti LEADER. I progetti possono includere azioni sovvenzionabili nei fondi SIE purché ammissibili dal FEASR ed in linea con gli

obiettivi LEADER. Il PSR deve inoltre fornire una giustificazione per la selezione di zone con limite di popolazione di cui all'art.33 comma 6 del reg. UE 1303/2013, se essa non è stata effettuata dall'accordo di partenariato. Deve definire il calendario e la procedura di selezione delle SSL, specifici criteri FEASR per le SSL, coordinare gli altri fondi del QSC per ciò che riguarda la CLLD ed infine definire la ripartizione dei compiti tra AdG, organismo pagatore e GAL.

Il sostegno LEADER deve coprire i seguenti elementi come descritto dall'articolo 35 del reg. UE 1303/2013:

- Supporto preparatorio consistente nel rafforzamento delle capacità, formazione e networking in vista dell'elaborazione e dell'attuazione di strategie di sviluppo locale; il sostegno preparatorio può comprendere anche un kit di avviamento LEADER, sostenuto solo dal FEASR
- Realizzazione di interventi nell'ambito della strategia di Sviluppo Locale di tipo Partecipativo (CLLD)
- Preparazione e realizzazione delle attività di cooperazione del GAL
- I costi d'esercizio legati alla gestione della attuazione della strategia consistente dei costi operativi, spese per il personale, i costi di formazione, i costi legati alle pubbliche relazioni, costi finanziari, nonché i costi legati al monitoraggio e alla valutazione della strategia di cui alla lettera (g) dell'Art. 34(3)
- Animazione della strategia CLLD al fine di facilitare lo scambio tra le parti interessate per fornire informazioni e per promuovere la strategia e per sostenere i potenziali beneficiari al fine di sviluppare gli interventi e preparare le istanze.

Si è deciso di confrontare queste due regioni in quanto rientrano in due diverse tipologie:

- la **Puglia** è classificata come una regione meno sviluppata che deve raggiungere l'obiettivo della convergenza;
- la **Toscana** è classificata come regione sviluppata che deve convergere verso l'obiettivo competitività.

L'analisi è stata sviluppata mettendo a confronto le due programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 nel seguente modo:

- Confronto dei PSR nelle due programmazioni 2007-2013 e 2014-2020;
- Monitoraggio dei due PSR relativo alla programmazione 2007-2013;

- Criteri di valutazione e selezione dei GAL e dei PSL nei due periodi di riferimento.

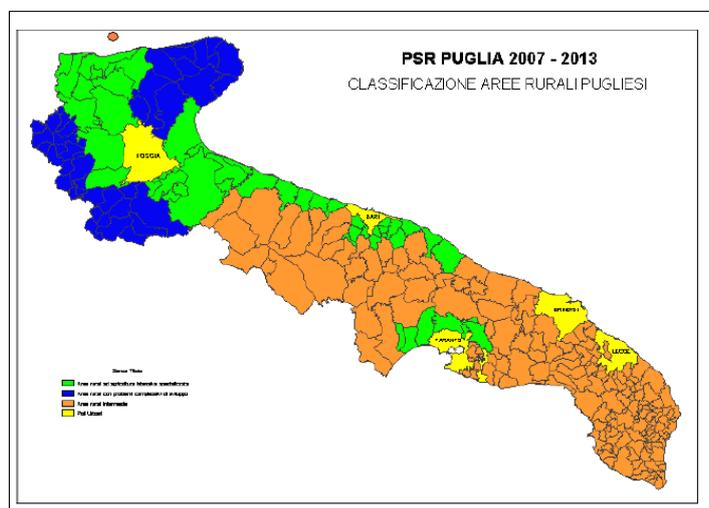
### 3.3.1 Programmazione 2007-2013

Il confronto fra i PSR delle due regioni nel periodo di programmazione 2007-2013<sup>12</sup> evidenzia alcune caratteristiche necessarie da analizzare per comprendere le differenze e le affinità fra i due PSR e l'evoluzione nella programmazione successiva 2014-2020.

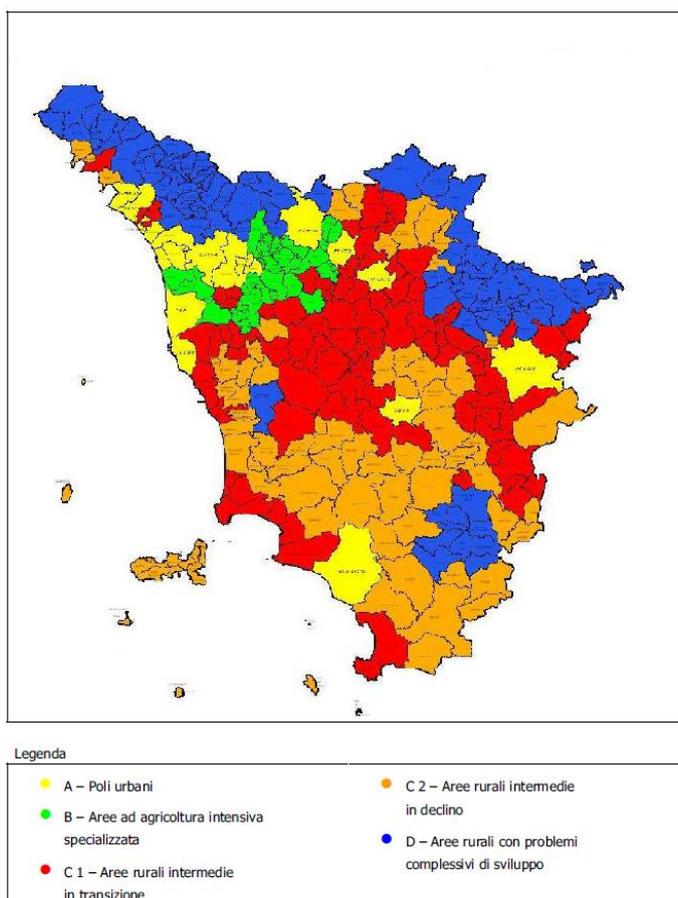
Abbiamo visto dalla scheda di misura come il LEADER viene inserito, per la prima volta, nel periodo 2007-2013 all'interno del PSR, cessando dunque di essere una iniziativa sperimentale a livello comunitario.

<b>CRITERIO ANALIZZATO</b>	<b>PSR PUGLIA 2007-2013</b>	<b>PSR TOSCANA 2007-2013</b>
<b>MISURE COINVOLTE</b>	Il valore dell'asse 4 consiste nell'implementazione dell'asse 3	L'asse LEADER coinvolge l'implementazione dell'asse 3 (eccezione per la misura 311), dell'asse 1 (misure 124 e 133), e di una tipologia di misura non prevista dal regolamento CE 1698/05
<b>AREE DI INTERVENTO</b>	Aree "rurali intermedie" e "rurali con problemi complessivi di sviluppo" e "aree ad agricoltura intensiva specializzata" interessate dalle programmazioni LEADER precedenti (Fig.4)	Le aree interessate sono le "aree rurali intermedie" ed "aree rurali con problemi complessivi di sviluppo" ed alcune "aree intermedie in transizione" che rientravano nella programmazione precedente (Fig.5)
<b>MISURA 413: STRATEGIE DI SVILUPPO LOCALE</b>	Selezione di GAL e PSL congiunta in base ai punteggi atti a valutare il tipo di partenariato ed il DST	Selezione di GAL e PSL disgiunta. Si verificano prima dei parametri relativi

	(Documento Strategico Territoriale)	all'ammissibilità. Numero di GAL selezionabili stabilito compreso fra 6 e 8.
<b>MISURA 421: SVILUPPO DI PROGETTI DI COOPERAZIONE INTERTERRITORIALE E TRANSNAZIONALE</b>	Impostazione simile	Impostazione simile
<b>MISURA 431: GESTIONE, ANIMAZIONE ED ACQUISIZIONE DELLE COMPETENZE DA PARTE DEI GAL</b>	Consta di 5 azioni atte a definire modalità di animazione e funzionamento del GAL	L'AdG definisce i costi di gestione non > 20% della spesa per la SSL selezionata e definisce il numero di animatori per territorio



**Fig.15 Aree rurali pugliesi: in giallo i poli urbani, arancio le aree rurali intermedie, in verde aree rurali con agricoltura intensiva specializzata ed in blu aree rurali con problemi complessivi di sviluppo. (Fonte: PSR Puglia 2007-2013)**



**Fig.16 Aree rurali toscane ne PSR 2007-2013. (Fonte: PSR Toscana 2007-2013).**

Analizzando alcune statistiche fornite dalla Rete rurale nazionale è possibile capire come è caratterizzato il sistema fisico territoriale, socio demografico ed economico delle aree LEADER in Puglia e in Toscana:

	Indicatore	Puglia	Toscana
SISTEMA FISICO TERRITORIALE	Numero di GAL	25	7
	Numero Comuni	238	185
	Dimensione media Km <sup>2</sup>	689,0	2.352,6
	Percentuale sup. protetta	99,4	75,4
SISTEMA SOCIO- DEMOGRAFICO	Dimensione media pop.	114.269	122.540,7
	Popolazione percentuale	70,1	23,3
	Indice di vecchiaia	114,0	202,8
	Spopolamento	1,3	5,5
SISTEMA ECONOMICO	Occ. Agricoltura	14,6	8,8
	Occ. Industria	30,1	34,9
	Occ. Altre attività	55,3	56,3
	Indice di dipendenza	50,0	57,3

	Dimensione media UL	2,6	3,1
	Percentuale az. agricole	90,4	51,4
	Dimensione media SAU	3,5	8,4
	SAU/SAT	90,1	49,9

**Fonte: Elaborazione RRN**

Dall'analisi della tabella è possibile mettere in luce alcuni aspetti di divergenza ed affinità fra le due regioni. Rapportando il numero di GAL selezionati con i comuni e la dimensione media della popolazione, notiamo come in Toscana essi siano in numero molto inferiore rispetto ai GAL pugliesi ed interessino aree molto più vaste ma con una popolazione media simile a quella del territorio pugliese. Ciò dimostra che la Toscana punta ad adottare l'approccio LEADER solo per zone estremamente svantaggiate. Altro dato che emerge è il maggiore legame del territorio pugliese con il comparto agricolo rispetto al toscano (SAU/SAT, occupazione in agricoltura e percentuale delle aziende agricole..). Questo elemento evidenzia come le strategie di sviluppo dei GAL pugliesi siano maggiormente focalizzate sul settore agricolo rispetto alle strategie toscane che vedono coinvolti anche artigianato e industria.

L'analisi di monitoraggio secondo l'articolo della Rete Rurale Nazionale ha condotto ai seguenti risultati:

In Puglia l'attenzione verso l'approccio è dimostrata dal numero di GAL ammessi (25) e dalla dotazione media a supporto delle strategie. I GAL hanno un ruolo centrale nella definizione delle strategie di sviluppo locale, ad essi sono affidati tutti gli strumenti necessari all'implementazione dell'asse 3 del PSR. I PSL sono rigidamente inquadrati nelle norme relative all'asse 3 del PSR. L'autonomia decisionale è limitata in quanto i GAL nella selezione dei progetti da finanziare devono adottare i criteri dell'AdG. Quest'ultima inoltre ha assunto personalità giuridica e richiede la prevalente presenza all'interno del partenariato di rappresentanti delle parti economiche sociali e di interessi collettivi. (AD=-1,5; AF=1). Nella regione i GAL risultano essere centri di competenza tecnica.

La Toscana ha adottato un approccio che prevede ampia libertà da parte dei GAL nell'adozione di territori e l'introduzione all'interno del partenariato di soggetti con comprovata solidità finanziaria (istituti di credito e banche). I piani di azione locale prevedono misure contemplate solo negli assi 1 e 3 ma vi è la possibilità di sperimentazione. I GAL hanno la possibilità di individuare una parte dei criteri di selezione dei progetti. L'AdG pone particolare attenzione all'aspetto formativo e di acquisizione delle competenze da parte dei GAL stessi con azioni

specificatamente mirate. (AD=1; AF=0). I GAL della regione risultano essere centri delle agenzie di sviluppo locale.

Il monitoraggio dei criteri di selezione dei GAL e delle SSL relative è il seguente:

In Puglia la selezione di GAL e SSL<sup>13</sup> è stata per lo più incentrata sull'analisi della SSL che al suo interno conteneva un'analisi del Partenariato. I criteri di selezione sono stati tali da assegnare un punteggio massimo complessivo pari a 100 punti di cui 50 assegnabili alle caratteristiche del Partenariato e 50 assegnabili al DST (Documento Strategico Territoriale), nel dettaglio:

A. Composizione del Partenariato (max. 30 punti): il criterio valutava la composizione dei soggetti costituenti la partnership del GAL;

<b>Tipologia</b>	<b>Punteggio (Max 30)</b>
Partecipazione dei Comuni (Amministrazioni comunali)	Fino ad un massimo di 12 punti
Soggetti pubblico-istituzionali e organizzazioni professionali agricole, Enti Parco (?)	1 punto per ciascun soggetto fino ad un massimo di 7 punti
Soggetti portatori di interessi collettivi economico-produttivi (Consorzi, cooperative, associazioni di volontariato, operatori del terzo settore, istituti secondari e/o superiori, enti no profit, organizzazioni sindacali, associazioni di categoria, Camere di Commercio, associazioni ambientaliste, ecc.)	0,5 punti per ciascun soggetto fino ad un massimo di 9 punti
Soggetti portatori di interessi singoli	0,2 punti per ciascun soggetto fino ad un massimo di 2 punti

**Fonte: Criteri di selezione per la misura 410. Comitato di sorveglianza PSR Puglia 2007-2013**

B. Modalità di coinvolgimento del partenariato locale (max.20 punti): il criterio valuta la capacità del GAL di coinvolgere il proprio territorio in modo partecipativo nell'attuazione della SSL. Per la valutazione si usa una matrice che assegna un punteggio in base al tipo di documento prodotto dal GAL (es. convegni 10 punti, annunci 4 punti, immagini fotografiche 0,3 punti, ....).

I 50 punti relativi al DST erano suddivisi nel seguente modo:

- a) Caratteristiche del territorio, definito in base alle normative regionali, nazionali e comunitario:
  - Ruralità dell'area (max. 10 punti)

Aree rurali	% di territorio interessato	punteggio	punteggio totale
	(a)	(b)	(c) = (axb/100)
B) le Aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata;		3	
C) le Aree rurali intermedie;		8	
D) le Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo.		10	
Valore massimo	100%	10	

- Densità di popolazione

Tipologia	Punteggio (Max 4)
Densità demografica / Media densità Regionale < 0,8	4 punti
Densità demografica / Media densità Regionale = > 0,8 < 1	3 punti
Densità demografica/ Media densità Regionale >= 1	1 punti

- Variazione demografica 2006-2001, dati Istat (max. 4 punti)

Tipologia	Punteggio (Max 4)
Rapporto (var. dem. Del DST / var. dem. Regionale) < 0,8	4 punti
Rapporto (var. dem. Del DST / var. dem. Regionale) = > 0,8 < 1	3 punti
Rapporto (var. dem. Del DST / var. dem. Regionale) >= 1	1 punti

- Tasso di disoccupazione maggiore della media regionale (max. 5 punti)

Tipologia	Punteggio (Max 5)
Tasso di disoccupazione / Valore regionale > 1,2	5punti
Tasso di disoccupazione / Valore regionale = < 1,2 > 1	3 punti
Tasso di disoccupazione / Valore regionale <= 1	1 punti

- Incidenza delle aree protette (ha) (max. 5 punti)

<b>Descrizione</b>	<b>Punteggio (Max 5)</b>
Rapporto (superficie aree prot. /superficie DST / superficie aree prot. Regionale/superficie regionale) > 1	5 punti
Rapporto (superficie aree prot. /superficie DST / superficie aree prot. Regionale/superficie regionale) = <1 > 0,7	3 punto
Rapporto (superficie aree prot. /superficie DST / superficie aree prot. Regionale/superficie regionale) = < 0,7	1 punti

- Ripartizione delle risorse finanziarie tra le diverse azioni in coerenza con obiettivi e strategia (max. 4 punti)

<b>Descrizione</b>	<b>Punteggio (Max 4)</b>
La ripartizione finanziaria delle risorse finanziarie è coerente con gli obiettivi e la strategia	4 punti
La ripartizione finanziaria delle risorse finanziarie è coerente con gli obiettivi e la strategia tranne che per alcune azioni	2 punti
La ripartizione finanziaria delle risorse finanziarie non è coerente con gli obiettivi e la strategia o non risulta sufficientemente definita	0 punti

- Ammontare della quota privata del capitale sociale del GAL (max. 4 punti)

<b>Descrizione</b>	<b>Punteggio (Max 4)</b>
Incidenza del capitale sociale da risorse private su totale capitale sociale = 51%	0 punti
Incidenza del capitale sociale da risorse private su totale capitale sociale $\geq 66,3\%$	4 punti
Incidenza del capitale sociale da risorse private su totale capitale sociale $\geq 61,2\% < 66,3\%$	3 punti
Incidenza del capitale sociale da risorse private su totale capitale sociale $\geq 56,1\% < 61,2\%$	2 punti
Incidenza del capitale sociale da risorse private su totale capitale sociale $> 51\% < 56,1\%$	1 punti

- b) Presenza di progetti di cooperazione (max. 14 punti): il criterio in base all'art. 37 (4) del reg. 1974/2006 concede priorità ai GAL che prevedono progetti di cooperazione in sinergia con la strategia nel suo complesso;

<b>Descrizione</b>	<b>Punteggio (Max 14)</b>
I progetti di cooperazione proposti nel DST risultano perfettamente integrati con gli altri interventi proposti	14 punti
I progetti di cooperazione proposti nel DST risultano solo in parte integrati con gli altri interventi proposti	9 punti
Il DST non presenta progetti di cooperazione	0 punti

In Toscana la selezione di GAL e PSL avviene in due momenti differenti<sup>14</sup> ma a differenza della Puglia dove ci sono dei punteggi da rispettare in questa regione sono necessari solamente dei requisiti minimi che GAL ed SSL devono possedere, per questo forse la decisione di restringere il numero di GAL ammissibili. In base al Decreto n. 83 del 14/01/2008 in attuazione del reg. CE 1698/05 e del D.G.R 785 del 5/11707 la selezione dei GAL avviene in base a:

1. Caratteristiche del Partenariato:

- Costituzione in una forma societaria;
- Grado di rappresentatività territoriale;
- Rappresentanza dei soggetti privati in relazione alle materie interessate;
- Rilevanza dei privati all'interno dell'organo decisionale.

2. Caratteristiche finanziarie del Partenariato:

- Presenza di soggetti dalla comprovata solidità finanziaria (banche, istituti di credito...);
- Livello di capitalizzazione del soggetto che si candida.

3. Caratteristiche della struttura tecnico-gestionale:

- Valutazione della capacità tecnico gestionale del soggetto che si candida.

In merito alla valutazione della SISL, esse devono contenere:

- Analisi di contesto;
- Descrizione sintetica dell'area;
- Analisi socio-economica;
- Analisi settoriale;

- Analisi SWOT;
- Obiettivi;
- Strategie;
- Misure attivate;
- Innovazione, cooperazione;
- Carattere integrato della strategia;
- Piano finanziario;
- Piano di comunicazione ed informazione;
- Sostenibilità della strategia;
- Spese di redazione della SSL.

Appare alquanto chiaro come il processo di selezione nella Regione Toscana sia stato maggiormente facilitato nella sua attuazione, dato che non bisogna sottostare ad una selezione (come nella regione Puglia) che prevede la conformità ad alcuni punteggi. Possiamo quindi ipotizzare che le procedure di selezione siano state più veloci in Toscana rispetto alla Puglia, confermando il divario che esiste fra regioni con obiettivo convergenza e regioni con obiettivo competitività. In questa fase di programmazione il confronto fra le due regioni consente di mettere in evidenza alcune particolarità. In primis il numero di GAL selezionati, 25 in Puglia e solo 7 in Toscana a dimostrazione di un maggiore interesse della regione Puglia nell'attuazione del LEADER. Inoltre i criteri di selezione fanno riferimento a due situazioni differenti. In Puglia la scelta di incentrare il processo di selezione sulla SSL è maggiormente rispondente al tipo di approccio bottom-up, tipico di LEADER. In Toscana, invece, la selezione viene effettuata relativamente ad alcuni parametri imposti dalla normativa regionale, nazionale od europea.

### 3.3.2 Programmazione 2014-2020

L'analisi relativa alla programmazione 2014-2020<sup>12</sup> prende in considerazione le strategie adottate da ciascuna regione nell'ambito della misura 19 relativa al sostegno allo sviluppo locale LEADER (STLP Sviluppo locale di tipo partecipativo) art.35 reg. UE 1305/2013 La base giuridica di riferimento per entrambi i PSR risulta essere costituita dai Reg. UE 1303/2013 e 1305/2013 con le seguenti differenze:

In **Puglia** nel corso degli anni il LEADER si è sviluppato creando molti strumenti place-based (patti territoriali, progetti integrati territoriali, GAL, ...) i quali hanno consentito comunicazione fra regione e località. Dato che nella programmazione 2007-2013 l'approccio LEADER è stato

sviluppato dai GAL e dai GAC con fondi relativi al FEASR ed al FEAMP, la novità nella nuova programmazione prevede che la regione Puglia disponga di un approccio multi-fondo. I GAL hanno la responsabilità di scegliere strumenti di programmazione ed obiettivi della SSL. Attraverso la strategia CLLD la Puglia contribuirà a rafforzare la strategia per la SNAI (Strategia Nazionale Aree Interne). Con i fondi FEASR si attuerà il LEADER con priorità nelle aree C e D (secondo la distinzione contenuta nel PSR) e nelle aree ad alto valore naturale. I fondi FEAMP attueranno il LEADER nelle aree costiere, lacustri, lagunari e fluviali.

La regione ha deciso di adottare due tipi di strategia pluri-fondo quella FEASR-FEAMP e quella FEASR-FESR-FSE (solamente nell'area dei Monti Dauni).

Nel CLLD FEASR sono ammissibili le aree rurali della tipologia C, D e B (se già interessate dalla programmazione LEADER 2007-2013)

Nel CCLD FEAMP sono ammissibili le aree che rispondono alle caratteristiche riportate nella determinazione del Dipartimento Agricoltura della Regione Puglia del 15/04/16.

Al CLLD con strategia pluri-fondo FEASR-FEAMP-sono ammissibili aree CCLD FEASR e CLLD FEAMP purché totalmente o parzialmente sovrapponibili.

Sono ammissibili al CLLD pluri-fondo FEASR-FESR-FSE territori che rientrano nella SNAI purché quest'area risulti totalmente eleggibile FEASR.

Le attività devono essere realizzate in aree con popolazione compresa fra 10.000 e 150.000 abitanti con alcune particolari deroghe se la popolazione supera i 200.000 abitanti<sup>15</sup>.

In **Toscana** nella precedente programmazione (2007-2013) da parte di territori C2 e D (così individuati dal PSR) si è riscontrata una scarsa risposta ai bandi per l'integrazione della filiera. Così come in Puglia al fine di massimizzare gli impatti e concentrare le risorse, i tematismi sono scelti dai GAL sulla base della SSL. Tutto questo ha portato a far sì che il LEADER si sia sviluppato coi soli fondi FEASR giungendo dunque, ad un approccio mono-fondo. Va però sottolineato che, anche se involontariamente, esso risulta essere un approccio integrato tra fondi FEASR e FESR. Nella regione il LEADER è applicato alle aree C<sub>2</sub> e D ed alcuni comuni della C<sub>1</sub> che sono stati oggetto del LEADER nella precedente programmazione.

In merito alla zonazione, possiamo notare come rispetto alla precedente situazione, la classificazione sia stata ridotta a tre tipologie di aree (poli urbani, aree intermedie ed aree ad agricoltura intensiva e specializzata), invece che quattro (poli urbani, aree intermedie, aree ad

agricoltura intensiva e specializzata, ed aree con complessivi problemi di sviluppo). Possiamo notare come in Toscana alcune aree che prima erano classificate come aree con problemi complessivi di sviluppo, siano rientrate nella nuova programmazione nella definizione di aree intermedie. In Puglia, aree che nella precedente programmazione erano definite intermedie sono rientrate nella categoria di aree ad agricoltura intensiva e specializzata. Ciò a conferma di un netto miglioramento socio-economico dovuto alle strategie adottate dalla programmazione di sviluppo rurale.

Da questa prima differenza, si può dedurre come la scelta della Puglia di attuare una strategia multi-fondo che sia finanziata da FEASR e FEAMP sia strettamente correlata all'obiettivo a cui la regione meridionale protende: quello della convergenza attuabile grazie all'integrazione di più fondi che debbano risultare sinergici. Per la regione Toscana, il criterio di definizione della strategia mono-fondo risulta essere quello di massimizzare gli sforzi e cercare di rendere più competitive le aziende e la programmazione stessa.

Ancora, in Puglia, la regione istituisce un Comitato Tecnico Regionale per attuare un coordinamento tra le Autorità di gestione e selezionare i GAL. La regione definisce la composizione del comitato il quale avrà il compito di:

- integrare i fondi,
- definire i criteri di selezione dei GAL,
- monitorare.

Nella Regione Toscana, non è presente alcun tipo di comitato che coordina l'azione dell'Autorità di Gestione col fine di selezionare i GAL.

In entrambe le regioni la logica di intervento risulta essere simile focalizzandosi su:

- una maggiore qualità della progettazione locale,
- attori economici, locali e sociali che promuovano la diversificazione,
- una SSL innovativa che miri all'occupazione,
- razionalizzazione degli strumenti,
- una pianificazione trasparente, efficiente e sostenibile,
- una partecipazione matura, attiva e consapevole.

Infine, in entrambe le programmazioni il LEADER contribuisce a tre obiettivi trasversali: ambiente, cambiamenti climatici ed innovazione.

Nei due PSR la misura, a sua volta, si suddivide in altre sottomisure nelle quali la regione definisce i tematismi a cui i GAL devono attenersi (ridotta autonomia decisionale vedi sopra). In Puglia essi sono:

1. sviluppo ed innovazione di filiere e sistemi produttivi locali (agro-alimentari, artigianali, manifatturieri ed ittici),
2. sviluppo della filiera relativa all'energia rinnovabile,
3. turismo sostenibile,
4. cura e tutela del paesaggio, del suolo e della diversità,
5. valorizzazione delle risorse umane, ambientali e naturali,
6. valorizzazione dei beni culturali e del patrimonio artistico,
7. accesso ai servizi pubblici essenziali,
8. inclusione sociale di specifici gruppi,
9. legalità e promozione sociale,
10. riqualificazione urbana,
11. diversificazione economica

In Toscana, eliminato il primo tematismo, tutti gli altri sono presenti con l'aggiunta di altri due:

1. reti e comunità intelligenti,
2. temi suggeriti dai GAL stessi ed inerenti la loro strategia.

Per ciò che afferisce alle modalità di selezione della SSL in Puglia esse vengono scelte in base al territorio con priorità alle aree C e D, alla struttura del GAL ed alla struttura ed impostazione del PAL. In Toscana la strategia viene selezionata in base al territorio ed agli elementi contenuti nella SISL; essi devono contenere una parte dedicata alla cooperazione alla struttura dei GAL, alla strategia proposta ed al territorio di riferimento. Si evince come entrambe le SSL risultino "pilotate" ma, specialmente in Toscana, spinte verso modelli cooperativi che si inseriscano in maniera omogenea sul territorio di riferimento.

Relativamente alla dotazione finanziaria ammissibile, per ciascuna SSL in Puglia si oscilla nel range di euro 4-12.000.000, in Toscana il range è di euro 3-12.000.000.

I costi di esercizio ed ammissione non devono essere superiori al 25% della SSL nella prima regione e non superiori al 30% della SSL totale nella seconda regione. In entrambe le programmazioni sono previste spese per l'animazione non inferiori al 30% della dotazione complessiva assegnata al GAL.

Infine va accennato a quello che è il piano di finanziamento relativo all'asse IV del PSR.

In Puglia esso prevede che il tasso minimo di partecipazione del FEASR è pari all'85% della spesa pubblica ammissibile nelle regioni meno sviluppate. L'aliquota di sostegno applicabile al FEASR è pari al 60,5% (95.590.000 milioni di euro).(Atr.59 paragrafo 3 lettera a Reg. UE 1305/2013)<sup>2</sup>.

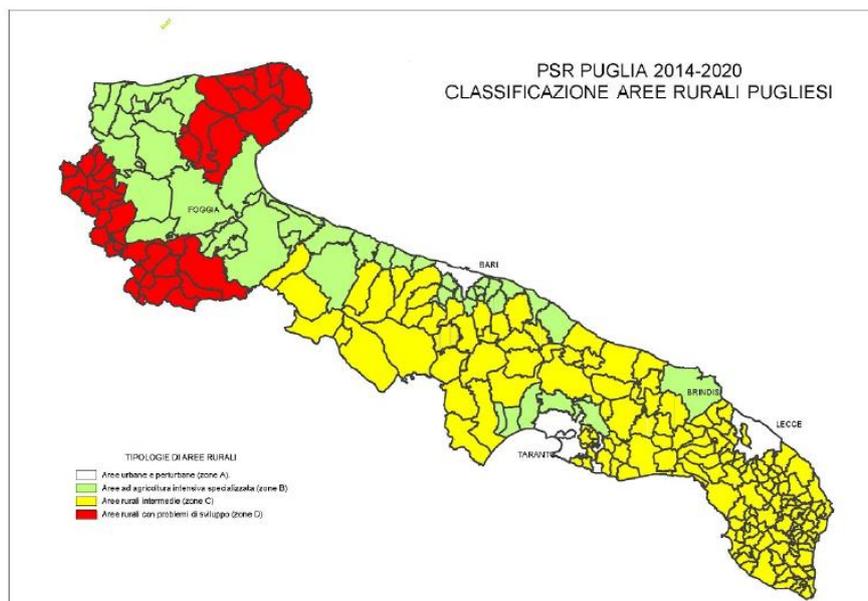
In Toscana lo stesso articolo prevede che, essendo essa una regione più sviluppata, sia previsto un tasso minimo di partecipazione del FEASR pari al 53% della spesa pubblica ammissibile. L'aliquota di sostegno applicabile del FEASR è pari al 43,12 % (25.009.000 milioni di euro) . Possiamo quindi dire che in Puglia il 19% delle risorse PSR è assegnato al GAL per l'attuazione dell'asse IV con 442,973 mila euro. In Toscana la misura relativa all'approccio LEADER influisce solo sull'8% del PSR.

La diversa dotazione finanziaria viene giustificata dalla diversa categoria cui appartengono le due regioni ma è molto importante, inoltre, capire come vengono gestiti i fondi e se vengono gestiti in modo coerente alle strategie territoriali.

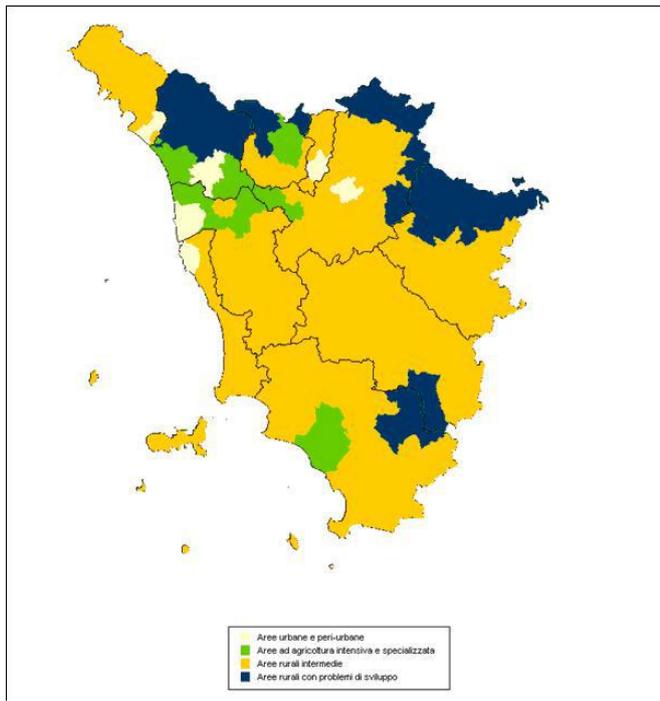
<b>ELEMENTI DI DIFFERENZA</b>	<b>PSR PUGLIA 2014-2020</b>	<b>PSR TOSCANA 2014-2020</b>
<b>Tipologia di approccio adottata</b>	CLLD PLURIFONDO	MONOFONDO (NO CLLD)
<b>Zone di applicazione LEADER</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FEASR nelle aree C, D aree protette ed ad alto valore naturale;</li> <li>• FEAMP: aree costiere lacustri e fluviali (Fig.6)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aree C2 e D ed alcune aree C1 oggetto del LEADER nella programmazione 2007-2013 (Fig.7)</li> </ul>
<b>Costi di gestione e animazione della SSL</b>	Non > 25% della SSL	Non >15% della SSL
<b>Piano di Finanziamento</b>	85% della spesa ammissibile nelle regioni meno sviluppate	53% DELLA SPESA AMMISSIBILE NELLE ALTRE REGIONI

<b>Aliquota di sostegno FEASR</b>	60,5%	43,12%
<b>Misure attuate asse IV</b>	431	431
<b>Misure attivate asse I, II, III</b>	311, 312, 313, 321, 323, 331	124, 133, 312, 313, 322, 321, 323, 331, 341

**Tab.1 Alcune differenze nella programmazione 2014-2020 tra Puglia e Toscana.**



**Fig.17 Aree rurali Pugliesi 2014-2020: in bianco i poli urbani, in giallo le aree intermedie, in verde le aree ad agricoltura intensiva e specializzata ed in rosso le aree con problemi complessivi di sviluppo. (Fonte: PSR Puglia 2014-2020).**



**Fig.18 Aree rurali toscane 2014-2020: in bianco i poli urbani, in giallo le aree intermedie, in verde le aree ad agricoltura intensiva e specializzata ed in blu le aree con problemi complessivi di sviluppo. (Fonte: PSR Toscana 2014-2020).**

Per quanto riguarda la selezione dei GAL e delle SSL le procedure di ammissione sono scadute il 29/10/2016 e si potranno avere idee abbastanza chiare nei prossimi mesi.

Nella regione Puglia i criteri di selezione, che devono essere ancora portati a termine, sono dati da:

- Territorio;
- Struttura del GAL;
- Struttura ed impostazione del PAL;

In base alla Determinazione n. 57 del Dipartimento Agricoltura della Regione Puglia del 15/04/2016, i tre criteri di valutazione sono stati declinati nei seguenti macrocriteri:

- ✓ Ambiti territoriali;
- ✓ Tipologia delle azioni attivate;
- ✓ Beneficiari.

Il punteggio massimo ottenibile è 100 quello minimo per essere ammessi alla selezione è 61.

MACROCRITERIO/PRINCIPIO	PUNTEGGIO MASSIMO	PUNTEGGIO SOGLIA
<b>A) Ambiti territoriali</b>	<b>20</b>	
1. Territorio (priorità aree C e D)	20	
<b>B) Tipologia delle operazioni attivate</b>	<b>50</b>	
2. Struttura ed impostazione del PAL	50	30
<b>C) Beneficiari</b>	<b>30</b>	
3. Struttura del GAL-Partenariato	30	20
<b>Punteggio massimo attribuibile</b>	<b>100</b>	

Nell'atto normativo della regione Puglia sono definiti uno per uno i diversi parametri interni a quelli citati in tabella e quanti punti per ogni elemento possono essere attribuiti. Ad esempio nell'ambito del primo macrocriterio il punteggio massimo è attribuito alle aree D; relativamente al secondo macrocriterio la tipologia delle operazioni attivate risulta essere condizionante poiché legata a più fattori quali: la coerenza con i tematismi, la qualità della consultazione, l'analisi SWOT e la modalità di gestione proposta che ne determinano un maggiore punteggio. Nel terzo macrocriterio il rapporto tra pubblico e privato viene premiato con un punteggio maggiore. Va rilevato come la regione Puglia in questo documento normativo definisce che a parità di punteggio fra più beneficiari, verrà data priorità a quelli che hanno ottenuto un punteggio maggiore nel macrocriterio "Territorio".

Nella programmazione 2014-2020 della regione Toscana<sup>16</sup> la novità è rappresentata dal fatto che GAL e SISL vengono selezionate contestualmente e non in due momenti diversi come avveniva nella scorsa programmazione.

Il documento normativo di riferimento è la Delibera n. 246 del 29/03/2016 della Regione Toscana. In essa è contenuta una descrizione della procedura di selezione, a differenza di quanto non avviene nella determinazione della Regione Puglia. I GAL e le rispettive SSL sono valutate entro 60 giorni dalla chiusura del bando da un apposito comitato. Viene valutato dapprima il rispetto dei requisiti di ammissibilità e successivamente si valutano i criteri. Il comitato di selezione può concordare una modifica della SSL con i GAL e successivamente a tutto ciò viene ripartita la dotazione finanziaria. Vengono selezionate al massimo sette strategie e le modalità di ripartizione dei fondi a ciascun

GAL avviene in base ad una serie di parametri: *”tesi ad intendere in modo più specifico il concetto di ruralità”*. Essi sono di tipo sociale, economico, ambientale, ecc. Si stabilisce, inoltre, di dotare ciascun GAL di una quota fissa pari a € 250.000 al fine di coprire le spese di gestione. Questo tipo di informazioni non sono contenute nel riferimento normativo della regione Puglia.

Abbiamo detto che in primo luogo il comitato stabilisce i requisiti di ammissibilità. Essi sono:

- Struttura del GAL
- Carattere della strategia
- Territorio di riferimento

Come nella precedente programmazione i requisiti di ammissibilità posti dalla Regione Toscana sono simili a quelli definiti dalla Regione Puglia. Verificata l'ammissibilità, si procede alla selezione in base alla tabella riportata nella Delibera n.246 del 29/03/2016 della Regione Toscana.

Comparando i due differenti criteri di selezione delle due regioni emergono alcune differenze anche rispetto alla programmazione precedente.

In primo luogo i criteri di definizione per la selezione sono uguali per quanto concerne la struttura del Partenariato-GAL e della strategia. La regione Puglia ha inserito un ulteriore criterio quello del territorio, discriminante in merito alla parità di punteggio. La definizione di tale ulteriore elemento da parte della regione è dovuto al suo approccio CLLD plurifondo, in questo modo ha cercato di favorire effettivamente i territori con sostanziali problemi di sviluppo. In base ai principi contenuti in ciascun macrocriterio si osserva come le due regioni abbiano adottato scelte differenti: la Puglia mette in risalto la coerenza con la strategia nazionale e comunitaria e specialmente con il territorio; la Toscana evidenzia la chiarezza e la precisione nella descrizione di strategie e contenuti. In entrambi i casi viene riconosciuta una notevole importanza al processo di animazione che mette in risalto la tipicità dell'approccio LEADER rispetto ad altre strategie area-based.

Relativamente alla composizione del partenariato si mette in risalto la necessità di definire il rapporto tra pubblico e privato. Un elemento di novità emerso nell'analisi della normativa toscana è stata la competenza del partenariato sui temi del cambiamento climatico e la cooperazione.

Rispetto alla precedente programmazione, in Puglia è diminuita l'importanza riservata ai progetti di cooperazione ma è rimasta preponderante, nel processo di selezione, la componente territoriale. In Toscana, invece, sono stati sviluppati nuovi parametri non semplicemente rispondenti a quelli definiti a livello regionale/nazionale/comunitario. Ciò ha consentito ampi margini di manovra nella definizione dei GAL ed uno sviluppo del LEADER più rispondente all'approccio bottom-up.

## CAPITOLO IV

### ANALISI DELLE STRATEGIE DI SVILUPPO LOCALE NELLE PROGRAMMAZIONI 2007-2013 E 2014-2020 NEI GAL MONTAGNAPPENNINO S.c.r.l (TOSCANA) E MURGIA PIÚ S.c.r.l (PUGLIA)

#### 4.1 Introduzione:

Dopo aver analizzato la situazione normativa e le sue modalità di attuazione a livello comunitario (Reg.ti UE 1303 e 1305/2013), nazionale (Accordo di Partenariato) e regionale (Programmi di sviluppo rurale), resta da definire l'ultimo livello di governance: quello locale definito dall'azione dei GAL.

Ad oggi, il GAL è rimasto l'unico soggetto istituzionale, dopo la regione, a redigere una strategia di sviluppo nei territori di propria competenza (ruolo svolto, prima della definizione del LEADER, da province e comunità montane).

L'importanza della definizione di una strategia che coinvolga gli attori effettivamente beneficiari delle diverse normative programmate, è alla base dell'approccio LEADER di tipo bottom-up. Solo definendo quelle che sono le necessità e le esigenze di una determinata area si può intervenire con una strategia che risulti effettiva ed efficace. Stato e Regioni possono solo dare delle indicazioni che devono essere poi tradotte e declinate dalle diverse realtà locali attraverso strumenti che risultino necessari nella definizione della strategia di sviluppo locale di ciascun GAL. Essi sono l'*area based* ed il *bottom-up approach*. Le strategie di sviluppo locale dei due GAL saranno confrontate tra loro nelle due programmazioni (2007-2013 e 2014-2020) in base a:

- Territorio;
- Fase di animazione;
- Obiettivi definiti;
- Piano finanziario;
- Partenariato.

Sarà inoltre presentata l'analisi di un questionario realizzato e sottoposto ai direttori tecnici dei due GAL presi in considerazione, dott. Stefano Stranieri (GAL Montagnappennino) e dott. Luigi Boccaccio (GAL Murgia più).

#### **4.2 Area-based approach**

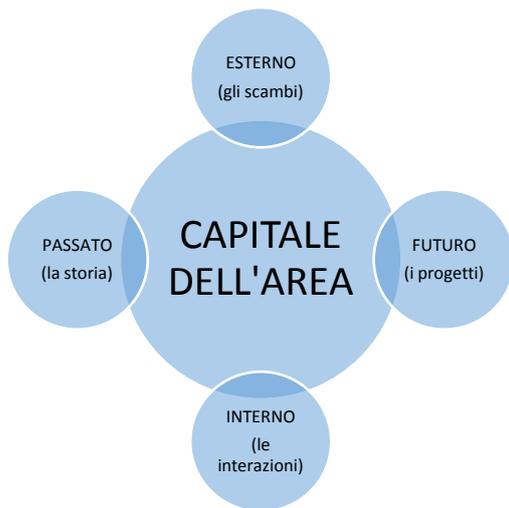
L'area-based approach è un concetto basato su un'integrazione di fattori politici, geografici, culturali ed economici.

L'importanza dell'area-based approach si sviluppa sul concetto di risorse endogene nell'ottica di una crescita sostenibile. Le risorse prese in considerazione non sono occasionali ma ordinarie e sono parte integrante del patrimonio della comunità.

Il profilo dell'area viene definito in base ad otto componenti:

1. Risorse fisiche: naturali, infrastrutturali, storico-architettoniche;
2. Risorse umane: popolazione che vive nell'area, demografia....
3. Attività e lavoro;
4. Know-how ed abilità;
5. L'identità culturale dell'area;
6. Livello di governance e democrazia;
7. L'immagine e la percezione che gli abitanti hanno dell'area;
8. Le relazioni esterne.

L'interazione di queste otto componenti definisce il cosiddetto capitale dell'area, un concetto dinamico data l'evoluzione dei fattori presi in considerazione. Esso inoltre consente di definire la ricchezza dell'area. Ogni area rurale è il risultato di un link tra passato, presente e futuro. Esaminando il passato, comparando ciò che avviene ora, analizzando successi e fallimenti ed anticipando il futuro, basandosi su di un'analisi condivisa degli attori locali, si sviluppa e si evolve il territorio.



*Interazione fra presente, passato, interno ed esterno nella definizione del capitale dell'area.*

La valutazione effettuata consente di incrementare le politiche come LEADER per capire come agire o come si è agito al fine di migliorare la situazione dell'area.

Prendendo in considerazione solo due componenti del capitale dell'area cioè le attività e le imprese presenti ed il livello di governance è possibile delineare otto tipi di strategie:

- Focalizzarsi sulla competitività;
- Lavorare sui margini;
- Promuovere l'integrazione;
- Consolidare o diversificare le attività nel territorio;
- Recuperare e dare nuovo valore: strategia maggiormente adattata dai gruppi LEADER;
- Definire un nuovo equilibrio;
- Motivare ed immettere dinamismo nella società;
- Attirare.

In pratica la strategia dell'area è una combinazione di alcune di quelle sopracitate.

### **4.3 Bottom-up approach**

L'approccio bottom-up, caratteristico dell'esperienza LEADER, è definito come un processo collettivo, nel quale la comunità si prende carico di pensare al proprio futuro, nella propria area in linea con le proprie idee aspettative e progetti. Esso però non sempre applicabile e tende ad essere più un obiettivo da volersi realizzare che un approccio alla realtà di ogni giorno.

Vi sono differenti stages nel programma di sviluppo: programmazione, decisione ed implementazione.

Il livello partecipativo si inserisce in differenti misure: informazione, consultazione, sviluppo, decisione collettiva. Questi elementi non sono “sequenziali” ma “simultanei” e necessitano di strumenti per essere attivati in un determinato momento.

Nell’approccio LEADER il bottom-up serve ad implementare le politiche di sviluppo rurale. La partecipazione è incoraggiata ad ogni stage di programmazione.

Gli obiettivi del bottom-up nell’approccio LEADER sono:

- Coinvolgere la comunità locale (fiducia);
- Far emergere idee ed iniziative (animazione);
- Costruire il consenso (evitare i conflitti);
- Delegare il potere decisionale (decidere in ambito locale);

Tutto ciò porta a alla condivisione di alcuni “valori” tipici del LEADER: rispetto di idee e persone, riconoscimento di esigenze e necessità diverse, introduzione di trasparenza nel processo decisionale.

La partecipazione nell’approccio bottom-up all’interno della strategia LEADER deve:

- Evolvere mentre il programma si sviluppa: durante la fase di analisi per rendere i cittadini coscienti e durante la programmazione per definire i diversi interessi;
- Essere determinata da contesti in cui la Partnership agisce;

Bisogna inoltre capire, che ci si può rapportare agli attori locali solo se:

- Essi hanno qualcosa da guadagnare dal processo;
- Vedono sviluppi tangibili nella qualità della loro area;
- Si prendono in considerazione tutti i problemi invece che solo quelli di alcune comunità;
- La partnership ha un effetto spin-off.

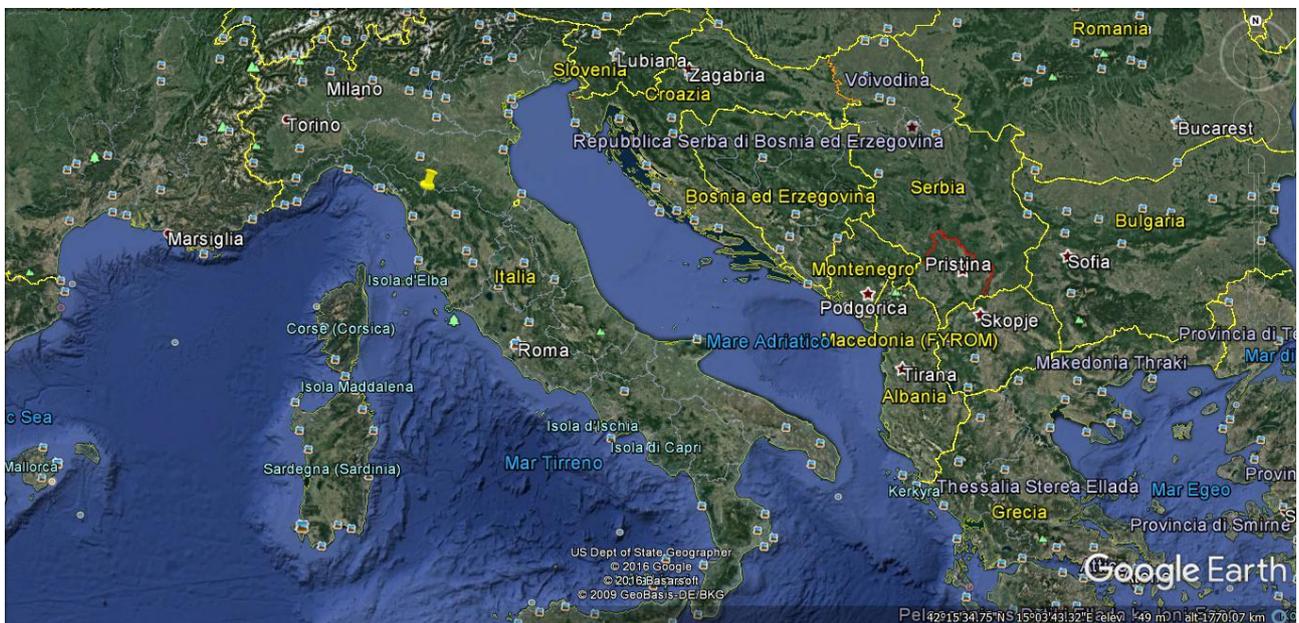
Le attività di animazione sono fondamentali e si suddividono in due:

1. Fase preparativa: in cui il target è l’intera comunità con i suoi membri più dinamici
2. Fase di implementazione: in cui l’animazione lavora a due livelli; il collettivo (contatto con la società) ed l’individuale (contatto diretto con i leaders del progetto).

## 4.4 Confronto SSL Montagnappennino nelle programmazioni 2007-2013 e 2014-2020

### 4.4.1 Il Territorio

Il GAL Montagnappennino è situato nella zona nord della regione Toscana, e comprende comuni facenti parte delle provincie di Lucca e Pistoia con una popolazione totale di 94.270 individui ed una superficie di 1463,03 km<sup>2</sup>. Nel territorio rientrano solo aree classificate D dalla zonazione del PSR e tutti i comuni sono interessati da altri strumenti comunitari di programmazione (POR-FESR, SNAI, PON-FEAMP).



**Fig.19 Posizione del GAL Montagnappennino all'interno della penisola Italiana.**



**Fig.20 Comuni appartenenti al GAL Montagnappennino.**

#### **4.4.2 La fase di animazione**

Il primo elemento di novità che si evidenzia nell'area del GAL Montagnappennino è il fatto che nella precedente programmazione l'area era interessata dall'attività del GAL Garfagnana Ambiente e Sviluppo, soggetto in stato di liquidazione per problemi finanziati legati allo svolgimento di più attività oltre quella di gestione ed attuazione dei programmi LEADER.

La prima necessità è stata dunque quella di riorganizzare un Partenariato tramite: “ *un processo partecipativo-inclusivo che potesse renderlo idoneo a candidarsi come GAL nelle province di Lucca e Pistoia*”. Il percorso non era definito in quanto il precedente GAL aveva interrotto il cammino di integrazione LEADER iniziato nel 1991.

La fase di animazione è dunque risultata fondamentale ed ha visto la partecipazione di enti pubblici e privati portatori di interessi comuni ed in special modo delle Unioni dei Comuni (Appennino Pistoiese e Media Valle del Serchio), che sono state promotrici di una nuova aggregazione.

Definito l'ambito territoriale da un punto di vista politico si è passati al coinvolgimento, tramite il sito dell'Unione dei Comuni, di altri enti pubblici e privati. Infine, si è provveduto a dotarsi di una minima struttura gestionale per le attività amministrative e per iniziare la fase di animazione.

Le attività svolte sono riconducibili a due tipologie:

1. Iniziative che hanno coinvolto il corpo sociale e l'assemblea finale di approvazione;
2. Iniziative pubbliche su tutto il territorio.

Le prime sono servite a definire le priorità tematiche, le seconde ad individuare misure a cui dare priorità.

#### 4.4.3 Gli obiettivi definiti

Sostanzialmente gli obiettivi definiti nel territorio preso in considerazione nelle due programmazioni di riferimento sono rimasti pressoché invariati (Tab.1):

	SISL 2007-2013	SISL 2014-2020
<b>TEMATISMI</b>	1.Miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali.	1. Riqualificazione dei centri storici e del contesto paesaggistico ed agrosilvopastorale ad essi collegato.
	2.Diversificazione dell'ambiente economico rurale al fine di contribuire alla creazione di nuovi posti di lavoro.	2. Diversificazione delle attività economiche nel territorio rurale.
	3.Sostegno a tutela, valorizzazione, riqualificazione del patrimonio rurale, per il mantenimento della popolazione esistente e promuovere l'afflusso di turisti.	3. Sostegno alla tutela, valorizzazione e riqualificazione del patrimonio rurale del territorio.
	4.Sostegno e promozione alla competitività dei prodotti locali di qualità anche mediante l'utilizzo di nuove conoscenze e tecnologie.	

**TAB.1 Temi catalizzatori delle SSL nel territorio del GAL Montagnappennino nelle programmazioni 2007-2013 e 2014-2020**

I temi proposti nella nuova programmazione, sembrano essere in continuità con quelli della precedente, eccezion fatta per la competitività e promozione delle produzioni locali di qualità. Il territorio mette l'accento sulla diversificazione dell'attività agricola che interessa specialmente la filiera foresta-legno-energia, e la riqualificazione e tutela del patrimonio rurale che viene operata anche in ambito agricolo contribuendo al tematismo precedente. La continuità nella scelta dei fabbisogni da parte della comunità locale, mostra la volontà di ottenere una strategia che agisca sul territorio con obiettivi finali quali la sostenibilità (attenzione ai temi del cambiamento climatico così come era previsto nella determinazione regionale di redazione della SSL) e fruibilità del territorio rurale da parte dei cittadini e di terzi.

#### **4.4.4 Il Piano finanziario e Partenariato**

Nella strategia di sviluppo locale, le risorse sono allocate in base alle finalità emerse dall'analisi di contesto SWOT e dal processo di animazione. Queste portano alla definizione di temi catalizzatori a cui correlare misure contenute nel PSR ponendo attenzione ad evitare sovrapposizioni ed incentivare le sinergie con le altre politiche di sviluppo locale (elementi questi, ritenuti importanti durante la fase di selezione dei GAL in base alle SSL presentate.) Nelle tabelle 2 e 3 sono riportati i piani finanziari delle due SSL con i tematismi, le misure adottate, la quota finanziaria assegnata, la sua percentuale sul piano finanziario totale e per la programmazione 2007-2013 chi sono stati i beneficiari delle misure.

SSL 2007-2013: in questa programmazione come abbiamo visto la strategia aveva la possibilità di attingere a misure presenti negli assi 1 e 3 del PSR.

<b>TEMA CATALIZZATORE</b>	<b>MISURA- SOTTOMISURA</b>	<b>DOTAZIONE FINANZIARIA</b>	<b>INCIDENZA % DOTAZIONE FINANZIARIA COMPLESSIVA</b>	<b>BENEFICIARIO</b>
<b>1.Miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali</b>	<b>321-a</b>  Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale- Reti di protezione sociale nelle aree rurali	<b>€ 944.984,30</b>	13%	9 progetti attivati in enti pubblici: Comuni, enti ospedalieri, case di riposo...
	<b>321-b</b>  Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale- Servizi commerciali in aree rurali	<b>€ 1.959.996,70</b>	26%	18 interventi realizzati in aree mercatali, mercati agricoli e CNN attuati dai Comuni.
	<b>32- c</b>  Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale- Strutture di approvvigionamento energetico con impiego di biomasse agroforestali	<b>€ 1.437.845,04</b>	19%	7 impianti realizzati con beneficiario finale i comuni.
<b>Totale</b>		<b>€ 4.342.826,04</b>	<b>58%</b>	
<b>2.Diversificazione dell'ambiente</b>	<b>312-a</b>  Sostegno alla creazione ed allo sviluppo di microimprese-Sviluppo delle attività artigianali	<b>€675.509,03</b>	9%	3 interventi realizzati con beneficiario finale delle aziende private nei comuni di riferimento
	<b>312 b</b>  Sostegno alla creazione ed allo sviluppo di microimprese- Sviluppo delle attività commerciali	<b>€ 233.277,28</b>	3%	5 interventi realizzati con beneficiario finale delle aziende private nei comuni di riferimento

economico rurale al fine di contribuire a creare nuovi posti di lavoro.				
	<b>312-c</b> incentivazione di attività turistiche-Sviluppo delle attività turistiche	<b>€ 561.091,67</b>	8%	18 interventi realizzati con beneficiario finale delle aziende private nei comuni di riferimento
<b>Totale</b>		<b>€ 1.469.878,68</b>	<b>20%</b>	
<b>3.Sostegno a tutela, valorizzazione, riqualificazione del patrimonio rurale, per il mantenimento della popolazione esistente e promuovere l'afflusso di turisti.</b>	<b>313-aB</b> Incentivazione delle attività turistiche-Creazione di infrastrutture su piccola scala e commercializzazione di servizi turistici ed agrituristici	<b>€ 46.306,50</b>	1%	1 intervento realizzato con beneficiario finale delle aziende private nei comuni di riferimento
	<b>323-b</b> Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale-Riqualificazione e valorizzazione del patrimonio culturale	<b>€ 1.211.258,94</b>	16%	33 interventi realizzati con beneficiario finale delle aziende private nei comuni di riferimento
<b>Totale</b>		<b>€1.257.565,44</b>	<b>17%</b>	
<b>4.Sostegno e promozione alla competitività dei prodotti locali di qualità anche mediante l'utilizzo di nuove conoscenze e tecnologie.</b>	<b>124</b> Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo, alimentare e forestale.	<b>€154.684,81</b>	2%	3 interventi realizzati con beneficiario finale soggetti pubblici (Università) e privati
	<b>133</b> Sostegno alle associazioni di produttori per attività di informazione e promozione di prodotti rientranti nel sistema di qualità alimentare.	<b>€ 199.338,38</b>	3%	1 intervento realizzato a sostegno del consorzio per la tutela del farro IGP della Garfagnana
<b>Totale</b>		<b>€ 353.973,19</b>	<b>5%</b>	
<b>Totale generale</b>		<b>€ 7.424.243,35</b>		

	<b>431</b> Gestione animazione ed acquisizione di competenze da parte del GAL	<b>€ 1.058.748,29</b>		
<b>Totale con misura 431</b>		<b>€ 8.482.991,64</b>		

**TAB.2 Piano finanziario SISL 2007-2013**

SSL 2014-2020 Nella nuova programmazione viene concessa libertà ai GAL che possono scrivere nuove misure in linea con la loro strategia. Questo elemento di novità rispetto al passato prevede che la SSL lavori a **complemento** del PSR andando ad integrare o sviluppare ad un livello diverso le scelte effettuate dal PSR.

<b>TEMA CATALIZZATORE</b>	<b>MISURA-SOTTOMISURA</b>	<b>DOTAZIONE FINANZIARIA</b>	<b>INCIDENZA % SUL TEMATISMO</b>	<b>INCIDENZA % DOTAZIONE FINANZIARIA COMPLESSIVA</b>
<b>1.Riqualificazione dei centri storici e del contesto paesaggistico ed agro-silvo-pastorale ad essi collegato</b>	<b>7.6.1</b> Sviluppo e rinnovamento dei villaggi	<b>€ 1.504.387,00</b>	36%	24%
	<b>6.4.5</b> Sostegno a investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività turistiche	<b>€ 900.000,00</b>	22%	14%
	<b>6.4.4</b> Sostegno a investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività commerciali	<b>€350.000,00</b>	8%	6%
	<b>4.1.1</b> Miglioramento della redditività e della competitività delle aziende agricole	<b>€ 600.000,00</b>	14%	14%
	<b>7.5</b> Infrastrutture ricreative pubbliche, centri di informazione turistica e infrastrutture turistiche di piccola scala	<b>€ 800.000,00</b>	19%	13%

<b>Totale</b>		<b>€ 4.154.387,00</b>	<b>100%</b>	<b>65%</b>
<b>2.Diversificazione delle attività economiche del territorio rurale</b>	<b>6.4.3</b> Sostegno a investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività artigianali	<b>€ 400.000,00</b>	28%	7%
	<b>1.2</b> Progetti dimostrativi e azioni informative	<b>€ 100.000,00</b>	7%	2%
	<b>8.6</b> Sostegno agli investimenti in tecnologie silvicole e nella trasformazione, mobilitazione e commercializzazione dei prodotti delle foreste	<b>€ 550.000,00</b>	38%	9%
	<b>16.2</b> Sostegno a Progetti pilota e di cooperazione	<b>€ 400.000,00</b>	28%	6%
<b>Totale</b>		<b>€ 1.450.000,00</b>	<b>100%</b>	<b>23%</b>
<b>3.Sostegno alla tutela, valorizzazione e riqualificazione del patrimonio rurale del territorio (storico-culturale, ambientale)</b>	<b>7.6.2</b> Riqualificazione e valorizzazione del patrimonio culturale	<b>€ 500.000,00</b>	100%	8%
<b>Totale</b>		<b>€ 500.000,00</b>	<b>100%</b>	<b>8%</b>
<b>Cooperazione</b>	<b>19.3</b>	<b>€ 254.000,00</b>	100%	4%
<b>Totale</b>		<b>€ 6.358.387,00</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>Misura 19.4 Animazione gestione ed acquisizione di competenze da parte del GAL</b>		<b>€ 913.649,00</b>		
<b>Totale SISL</b>		<b>€ 7.272.036</b>		

**TAB.3 Piano finanziario SISL 2014-2020**

I fondi della SISL saranno ripartiti nel modo seguente:

- 44% soggetti pubblici;
- 52% soggetti privati di cui il 26 % in comparto agricolo e 26% nel comparto extragricolo.

La SISL prevede inoltre che non meno del 50% della dotazione finanziaria della sottomisura 19.2 “Attuazione degli interventi nell’ambito della strategia di sviluppo locale” sarà riservata a PIT e PIF e l’altro 50% a bandi di misura.

In quest’ottica si potrebbe ricercare la motivazione della regione di non attuare l’approccio CLLD dato che in questa visione concorrono i PIT ed i PIF.

Nonostante sia cambiato il Partenariato le esigenze mostrate dalle due strategie e la decisione sul come allocare i fondi sembrano non essere cambiate. La scelta di adottare un tematismo principale che concentri più del 55% dei fondi dell’intera SISL ed il cui scopo sia quello di riqualificare le aree rurali per renderle più vivibili, è riscontrabile nelle due tabelle. Il sostegno alla Cooperazione è raddoppiato in linea con i criteri espressi dal bando. La situazione relativa ai beneficiari sembra invece essere cambiata,. Nella SISL 2007-2013 vi è la preponderanza del soggetto pubblico come beneficiario finale (con il 58% solo nella prima misura), nella SISL 2014-2020 si prevede di destinare il 52% dei fondi ai privati ed il 44% al settore pubblico.

Tale situazione non rispecchia la composizione del partenariato che in entrambe le fasi di programmazione prevede una netta preponderanza degli enti pubblici su quelli privati nella quota di partecipazione del capitale sociale.

**GAL GARfagnana ambiente e sviluppo (2007-2013):** numero di soci 30 di cui:

- 9 rappresentanti enti pubblici;
- 21 rappresentanti associazioni di categoria ed organizzazioni private.

Capitale sociale pari a € 41.900,00 (al 30/06/2014) di cui **55,29 %** quota **pubblica** e **44,71%** quota **privata**.

**GAL Montagnappennino s.c.r.l (2014-2020):** numero di soci 27 di cui:

- 8 rappresentanti di enti pubblici;
- 19 rappresentanti di associazioni di categoria ed organizzazioni private.

Capitale sociale versato pari ad € 81.300,00 (al 24/10/2016) di cui **68,3%** quota **pubblica** e **31,7%** quota **privata**.

La maggiore presenza nel partenariato di enti pubblici è la dimostrazione dell’attuazione della delibera regionale n.246 del 29/03/2016 la quale attribuiva maggiore punteggio in fase di selezione per i GAL candidati che avessero aumentato la presenza di soci pubblici.

È interessante notare come il settore pubblico che detiene la quota di capitale sociale maggiore traduca i suoi investimenti a favore dei privati nel momento di attuazione della SISL. Bisogna però sempre monitorare l'ente pubblico affinché non si creino situazioni che possano portare alla chiusura dello sportello e interrompere la continuità con il passato in termini di programmazione.

#### 4.5 Confronto SSL GAL Murgia più nelle programmazioni 2007-2013 e 2014-2020

##### 4.5.1 Il Territorio

Il GAL Murgia più è situato nella zona interna della regione Puglia e comprende comuni facenti parte delle provincie di Barletta-Andria-Trani e della città metropolitana di Bari con una popolazione totale di 116.803 individui ed una superficie di 1244,36 km<sup>2</sup>. Nel territorio rientrano solo aree classificate C “aree rurali intermedie” dalla zonazione del PSR e tutti i comuni sono interessati da altri strumenti comunitari di programmazione (POR-FESR, SNAI, PON-FEAMP).



Fig.21 Posizione del GAL Murgia più all'interno della penisola italiana.



**Fig.22 Comuni appartenenti al GAL Murgia più**

#### 4.5.2 La fase di animazione

La fase di animazione del GAL Murgia più ha visto succedersi 5 fasi distinte e si è svolta con una certa continuità rispetto al passato concentrandosi nel calibrare la dotazione finanziaria.

1. Incontri preparatori;
2. E-partecipation;
3. Analisi di bisogno e potenzialità con le comunità locali;
4. Coinvolgimento degli stakeholders (la cui partecipazione volontaria è meno probabile);
5. Raccolta di idee migliorative per integrare la bozza di SSL. Incontro del World caffè.

Gli strumenti individuati per l'animazione e l'informazione sono stati quattro: incontri, web, social media e media televisivi. Le fasi di animazione sono iniziate dalla prima stesura di bozza del PSR 2014-2020.

FASE 1 (2015): Brainstorming con incontri tematici per macroambito ed incontri pubblici a tematiche trasversali.

FASE 2 (marzo 2016): attivazione degli strumenti di E-partecipation.

FASE 3 (maggio 2016): incontro pubblico con modalità open space technology in cui si sono rifiniti i bisogni e le potenzialità;

FASE 4 (Maggio-Giugno 2016): Participatory rural appraisal con i titolari delle aziende a cui sono stati forniti i formulari e questionari.

FASE 5 (Luglio 2016): Definizione degli obiettivi generali. World caffè e prima selezione delle proposte pervenute tramite web. L'incontro prevedeva la partecipazione degli enti pubblici e privati che compongono il partenariato. I rappresentanti dei comuni non erano presenti all'evento, mentre hanno partecipato associazioni portatrici di interessi collettivi (Confartigianato, Confcommercio, CNR...) ed aziende private. Al momento di decidere sulla selezione delle proposte pervenute via web, si è riscontrata una dicotomia tra le associazioni di categoria che ritenevano utile perseguire questa selezione e le aziende private che vedevano nella selezione delle proposte una "perdita di tempo". Infatti secondo loro queste erano solo delle bozze che avrebbero dovuto essere formulate meglio. Se fosse stata presente la componente pubblica del Partenariato sicuramente avrebbe moderato il contrasto e spinto ad una migliore risoluzione propositiva per il territorio.

#### **4.5.3 Gli obiettivi definiti**

Gli obiettivi definiti a livello di SSL sono cambiati nelle due programmazioni poiché sono state modificate alcune priorità emerse nella fase di animazione. I residenti hanno maggiormente sentito nella nuova programmazione la necessità di attrezzarsi per poter divenire un polo turistico in base a due ragioni:

1. L'elevata incidenza di aree protette nell'area (Parco nazionale dell'alta Murgia);
2. La scelta di Matera come capitale europea della cultura 2019, città che si trova a soli 10 km di distanza dall'area del GAL.

È possibile notare infatti che i temi relativi all'insediamento di nuove imprese abbiano lasciato il posto a tematiche come turismo sostenibile e valorizzazione del territorio rurale da quanto si evince nella tabella 4.

	<b>SSL 2007-2013</b>	<b>SSL 2014-2020</b>
<b>OBIETTIVI GENERALI</b>	1. Migliorare l'attrattività del territorio per favorire l'insediamento di nuove imprese e la crescita di quelle esistenti	1. Valorizzazione dei beni culturali e del paesaggio
	2.Garantire sbocchi occupazionali alla popolazione residente	2. Sviluppo ed innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi agro-alimentari
	3.Diversificazione dell'economia del territorio ed accesso all'informazione locale	3.Turismo sostenibile.
	4..Integrare le strategie di sviluppo locale nell'area del GAL	
	5. Rafforzare la capacità progettuale e gestionale	
	6.Migliorare il valore aggiunto nelle filiere agricole locali	

**TAB.4 Obiettivi generali delle SSL 2007-2013 e 2014-2020 del GAL Murgia più.**

#### **4.5.4 Il Piano Finanziario ed il Partenariato**

Nella precedente programmazione la gestione delle risorse finanziarie è avvenuta per Misure/azioni. Il GAL è stato soggetto attuatore delle misure contenute nell'asse 3 del PSR 2007-2013. L'individuazione dei beneficiari è stata adottata in base a:

- Procedure di evidenza pubblica (bando) per beneficiari diversi dai GAL: gli interventi hanno riguardato le misure 311 (azioni 1,2,4,5), 313 (azioni 4 e 5), 321 (azione 1), Misura 323 (azione 1), Misura 331 (azione 1). Per questo tipo di misure il GAL aveva una dotazione finanziaria di euro 5.580.000,00 con cui sono stati finanziati 212 beneficiari.(Tab.5)

MISURA	AZIONE	DOTAZIONE FINANZIARIA	INCIDENZA % SULLA DOTAZIONE FINANZIARIA COMPLESSIVA	BENEFICIARIO
311 Diversificazione in attività non agricole	Azione 1 Agriturismo	€ 872.876,38		10 progetti ad aziende agricole
	Azione 2 Masseria didattica	€ 93.305,47		3 progetti ad aziende private
	Azione 4 Artigianato	€ 25.000,00		1 progetto ad una azienda agricola
	Azione 5 Energia da Biomasse HC, Fotovoltaico, Eolico	€ 253.306,82		2 aziende private per impianto di minieolico ed 1 per biomassa
<b>Totale Misura 311</b>		<b>€ 1.244.488,67</b>	<b>11%</b>	
312 Sostegno alla creazione ed allo sviluppo di microimprese	Azione 1 Artigianato tipico	€ 199.085,03		11 progetti ad aziende agricole per l'acquisto di nuovi macchinari
	Azione 2 Prodotti tipici	€ 133.534,71		9 ad aziende progetti per svolgere attività commerciali
	Azione 3 Servizi alla popolazione	€ 113.377,89		7 progetti ad aziende private per svolgere erogazione di servizi
<b>Totale Misura 312</b>		<b>€ 445.997,63</b>	<b>5%</b>	
313 Incentivazione di attività agrituristiche	Azione 4 Commercializzazione e promozione dell'offerta del turismo rurale	€ 43.842,56		3 progetti ad aziende private per la promozione del territorio
	Azione 5 Creazione di strutture per piccola recettività (Albergo diffuso)	€ 1.255.006,18		27 progetti per la riqualificazione e lo svolgimento di attività recettive ad aziende private
<b>Totale Misura 313</b>		<b>€ 1.298.848,74</b>	<b>11%</b>	

<b>321</b>	<b>Azione 1</b>	<b>€ 1.231.698,30</b>		8 progetti con beneficiario i Comuni del territorio in esame
Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	Servizi di carattere didattico, culturale e ricreativo, servizi di utilità sociale, servizi di assistenza all'infanzia, servizi di trasporto			
<b>Totale Misura 321</b>		<b>€ 1.231.698,30</b>	<b>11%</b>	
<b>323</b>	<b>Azione 1</b>	<b>€ 1.075.183,17</b>		10 progetti con destinatari pubblici e privati
Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale	Interventi di restauro e valorizzazione del patrimonio culturale regionale			
<b>Totale Misura 323</b>		<b>€ 1.075.183,17</b>	<b>9%</b>	
<b>331</b> Formazione		<b>€ 290.800,00</b>		
<b>Totale Misura 331</b>		<b>€ 290.800,00</b>	<b>3%</b>	
<b>Totale Misure a bando</b>		<b>€ 5.587.016,51</b>	<b>50%</b>	

**TAB.5 Piano finanziario Misura a Bando**

- Interventi a regia diretta: procedure di acquisizione di beni, servizi e di affidamento dei lavori hanno riguardato le Misure 313 (azioni 1,2,3), 331 (azione 2), 431 (azione 1,2,4,5). (Tab.6)

MISURA	AZIONE	DOTAZIONE FINANZIARIA	INCIDENZA % SULLA DOTAZIONE FINANZIARIA COMPLESSIVA	BENEFICIARIO
<b>313</b> Incentivazione delle attività	<b>Azione 1</b> Creazione di itinerari naturalistici ed enogastronomici	<b>€ 1.024.642,66</b>		19 interventi realizzati nei Comuni di riferimento
	<b>Azione 2</b> Creazione di centri di informazione ed accoglienza turistica	<b>€ 658.595,36</b>		Realizzazione del centro del gusto e sede operativa del GAL

turistiche	<b>Azione 3</b> Realizzazione di sentieri sica compatibile con l'ambiente	<b>€ 238.785,60</b>		6 interventi nei comuni di riferimento
<b>Totale Misura 313</b>		<b>€ 1.922.023,62</b>	<b>17%</b>	
<b>421</b> Sviluppo di progetti di cooperazione interterritoriale, transnazionale coerenti con gli obiettivi della SSL	<b>Azione 1</b> Cooperazione interterritoriale	<b>€ 137.456,83</b>		11 progetti ad aziende agricole per l'acquisto di nuovi macchinari
	<b>Azione 2</b> Cooperazione transnazionale	<b>€ 467.624,50</b>		9 ad aziende progetti per svolgere attività commerciali
<b>Totale Misura 421</b>		<b>€ 605.081,33</b>	<b>6%</b>	
<b>431</b>	Gestione, animazione ed acquisizione di competenze da parte del GAL	<b>€ 2.543.570,13</b>		
<b>Totale Misura 431</b>		<b>€ 2.543.570,13</b>	<b>23%</b>	
<b>331</b> Informazione		<b>€ 399.896,83</b>		
<b>Totale Misura 331</b>		<b>€ 399.896,83</b>	<b>4%</b>	
<b>Totale Misure a regia diretta</b>		<b>€ 5.470.571,91</b>	<b>50%</b>	

**TAB.6 Piano finanziario misure a regia diretta**

La precedente strategia ha visto quindi stanziati € 5.587.016,51 per le misure a bando ed € 5.470.571,91 per le misure a regia diretta con una dotazione finanziaria complessiva di **€ 11.057.588,40**. I fondi sono stati ripartiti in modo equo fra i due tipi di misure con un egual numero di beneficiari privati (misure a bando) e pubblici (misure a regia diretta).

Il nuovo PAL (Piano di azione locale) del GAL Murgia più, prevede la definizione di 3 progetti integrati complessi che rispondono ai 3 obiettivi generali definiti nella strategia e restano in linea con le Priorità 1, 2, 3, 4, 6 definite dal PSR della regione al posto dei vecchi assi. Sono state create Misure ed azioni ex-novo dal GAL non contemplate nel PSR ed in linea con la SSL. (Tab.7)

Sottomisura PSR Puglia 2014-2020	Gerarchia di Progetti Integrati Complessi e Azioni		Dotazione finanziaria	
	Progetto integrato complesso	Azione	Euro	
Sottomisura 19.2. Sostegno all'implementazione delle operazioni sotto la strategia CLLD	A. I Cammini della Murgia	A.7.6.A. Individuazione dei cammini	120.000,00	7.200.000,00
		A.1.2. Attività informative e dimostrative sui temi del progetto	30.000,00	
		A.7.2. Adeguamento strutturale delle strade rurali e delle infrastrutture di piccola scala connesse	3.000.000,00	
		A.7.5.A. Recupero di sentieri, installazione di segnaletica turistica e attrezzamento di piccoli punti di sosta ed informazione	600.000,00	
		A.7.5.B. Adeguamento dei punti di accesso all'informazione turistica	650.000,00	
		A.7.6.B. Recupero e miglioramento della fruibilità dei beni culturali e naturalistici	2.800.000,00	
	B. Distretto dell'accoglienza e dell'eccellenza della Murgia - <i>Welcoming &amp; Excellent Murgia</i> - Distretto WE Murgia	B.7.6.A. Studi sugli aspetti socioeconomici del patrimonio culturale e naturale locale, funzionali alla creazione del Distretto	40.000,00	1.525.000,00
		B.7.6.B. Azioni di sensibilizzazione in materia ambientale rivolte alle comunità locali	100.000,00	
		B.1.2. Attività informative e dimostrative sul tema dell'accoglienza turistica in coerenza con le specificità del Distretto	100.000,00	
		B.6.2. Aiuto all'avviamento di imprese per attività extra agricole in connessione con i cammini	150.000,00	
		B.16.X. Sostegno per la cooperazione congiunta tra piccoli operatori in ambito agricolo e turistico	255.000,00	
		B.16.9. Sostegno a progetti di cooperazione per la diversificazione delle attività agricole in attività riguardanti il turismo sociale, l'agricoltura sostenuta dalla comunità e l'educazione ambientale e alimentare	200.000,00	
		B.7.5. Hortus Simplicium Murgiae	80.000,00	

Sottomisura PSR Puglia 2014-2020	Gerarchia di Progetti Integrati Complessi e Azioni		Dotazione finanziaria	
	Progetto integrato complesso	Azione	Euro	
		B.7.4. Investimenti per la realizzazione o l'ammodernamento di spazi e/o strutture da destinare a mercati locali a supporto della vendita diretta di produzioni locali tipiche, finalizzati anche a ospitare attività di cultura enogastronomica e punti di promozione delle attività outdoor	600.000,00	
	C. Smart Murgia 4.0	C.1.2. Attività dimostrative e informative connesse alla realizzazione della Smart Murgia 4.0	50.000,00	875.000,00
		C.7.4. Creazione dell'Hub di Smart Murgia 4.0	600.000,00	
		C.4.1. Investimenti di innovazione digitale a favore delle imprese agricole, in connessione con il sistema centrale Smart Murgia 4.0	150.000,00	
		C.6.2. Investimenti di innovazione digitale a favore delle imprese extra-agricole, in connessione con il sistema centrale Smart Murgia 4.0	75.000,00	
Totale sottomisura 19.2				9.600.000,00
Sottomisura 19.4. Supporto ai costi di gestione e animazione	Costi di animazione		720.000,00	2.400.000,00
	Altri costi di gestione		1.680.000,00	
Totale SSL 2014-2020				12.000.000

**TAB.7 Piano finanziario 2014-2020 (Fonte SSL GAL Murgia più)**

Il nuovo piano finanziario prevede la richiesta dell'aliquota di sostegno massima, come definita dal bando di selezione dei GAL ancora incorso, pari ad € 12.000.000,00. La ripartizione dei fondi prevede che il 60% di essi sia destinato ad enti pubblici con il GAL che interviene con misure a regia diretta, per la realizzazione del progetto integrato complesso (Cammini della Murgia); il restante 40% è destinato ad aziende private con la formula della misura a bando. Si è dunque sbilanciata la situazione dell'anno precedente che prevedeva metà dei finanziamenti ad enti pubblici e l'altra metà ai privati.

Questa allocazione delle risorse non rispetta però la composizione del Partenariato che prevede una netta maggioranza della componente privata rispetto alla pubblica. Vi è stata una certa continuità nella gestione dei bandi LEADER da parte del Gal, in quanto esso non ha cambiato la sua struttura, ma la normativa regionale ha previsto la definizione di un nuovo partenariato (Determinazione AdG Puglia n.250 del 25/07/2016).

**GAL Murgia più (2007-2013):** capitale sociale pari a € 120.285,00 corrispondente a 4.445 quote.

Il 49,69% di questo capitale era detenuto da 11 enti pubblici il restante 53,31% da 103 soggetti privati.

**GAL Murgia più (2014-2020):** capitale sociale pari ad € 25.000,00. Il partenariato pubblico rappresenta il 39% del capitale sociale così ripartito:

- 15% Camera di commercio di Bari (altri enti pubblici)
- 24% Comuni di Gravina in Puglia, Canosa di Puglia, Ruvo di Puglia, Spinazzola, Minervino Murge e Poggiorsini.

La componente privata rappresenta il 61% del capitale sociale così ripartita:

- 20,34% (OOPP Organizzazioni datoriali agricole);
- 20,31% (altre associazioni presenti nell'elenco CNEL o nel partenariato socio-economico del PSR);
- 20,35% altri soggetti privati non esercitanti attività agricole.

La struttura del partenariato prevede una maggiore importanza ed influenza dei soggetti statutariamente determinati dai soci privati.

#### **4.6 Analogie e differenze fra le due SSL**

Procederemo adesso ad analizzare le principali analogie e differenze fra le due SSL analizzando i seguenti parametri determinati all'inizio di questo capitolo.

In merito al **territorio**, va evidenziato come le aree di azione del GAL toscano siano aree definite "D" dalla zonazione del PSR Toscana 2014-2020, invece sono aree "C" nel GAL pugliese. Ciò risulta essere rilevante ai fini dei criteri di selezione contenuti nei bandi regionali. Se in Toscana non vi è nessun criterio di selezione dei GAL che fa riferimento al criterio del territorio, in Puglia la selezione dei GAL tiene molto in considerazione questo aspetto favorendo le aree D rispetto alle aree C a parità di punteggio fra due GAL candidati.

La **fase di animazione** si è svolta, invece, in due contesti completamente diversi. Nel caso del GAL Murgia più c'è stata una continuità rispetto alla programmazione precedente, che ha visto lo staff tecnico lavorare in modo tale, da implementare e concentrare gli strumenti partecipativi rispondendo a pieno ad una logica di intervento bottom-up. Nel caso del Gal Montagnappennino, di recente costituzione, gli strumenti utilizzati si sono sviluppati, per lo più, dall'ambito territoriale politico e solo in un secondo momento è stata istituita una struttura tecnica in grado di gestire ed animare i bandi LEADER. Questo non si traduce necessariamente in una scarsa coerenza con

l'approccio bottom-up ma in una maggiore lentezza nella fase di animazione che ha visto prima formarsi l'assetto territoriale e politico del costituendo GAL.

**Gli obiettivi** delle due strategie si mantengono costanti nei due periodi di programmazione considerati e sembrano convergere verso l'attenzione alla salvaguardia del territorio rurale. Nel caso del GAL meridionale puntano verso l'obiettivo della valorizzazione ai fini del turismo sostenibile, nel GAL toscano mirano, invece, alla riqualificazione delle aree rurali; è inoltre interessante notare come quest'ultimo abbia preso in considerazione i temi del cambiamento climatico cercando di incrementare la filiera foresta-legno-energia come prescritto dai criteri di selezione dei GAL nel bando regionale.

Le differenze sostanziali emergono però a livello di **piano finanziario e partenariato**. In un certo qual modo i due elementi sono correlati inversamente. Il partenariato del GAL Murgiano prevede una netta preponderanza di soci privati ma il piano finanziario è per lo più destinato ad enti pubblici, nel GAL Montagnappennino avviene invece l'opposto. Abbiamo una maggiore preponderanza di capitale sociale di entità pubblica, che nel piano finanziario destina il capitale a soggetti privati. Sembrerebbe che in Puglia l'azione di volano delle operazioni LEADER che incidono sul territorio sia affidato ai soggetti pubblici, mentre in Toscana ai soggetti privati. Questo porta a considerare che in Toscana i singoli cittadini, imprenditori e soggetti privati risultano essere maggiormente consapevoli dell'azione del GAL e quindi del LEADER nei loro territori. In Puglia, gli enti pubblici che beneficiano dei fondi sembrano non rendere pienamente partecipi i soggetti privati delle potenzialità offerte dal programma LEADER.

#### **4.7 Interviste ai direttori tecnici dei GAL**

L'indagine svolta per questo progetto di tesi, ha previsto di intervistare i direttori tecnici del GAL Murgia più (14/11/2016) e del GAL Montagnappennino (09/11/2016) dott. Luigi Boccaccio e Stefano Stranieri. È stato sottoposto loro un questionario di 18 domande (Fig.5) elaborato analizzando la letteratura riguardante l'approccio LEADER, le normative comunitarie, nazionali e regionali.

1.	Descrizione della storia del GAL e sue caratteristiche.
2.	Come si è costituito il GAL?
3.	Come si compone il vostro GAL e qual è la quota di partecipazione pubblica e privata?
4.	Qual è la presenza e l'importanza delle associazioni di categoria nel vostro GAL?
5.	Qual è il rapporto fra GAL e comuni? Vi sono conflitti di interesse?
6.	La definizione degli indicatori scelti a livello di Accordo di Partenariato e PSR sono soddisfacenti alle esigenze del vostro GAL? L'influenza a livello nazionale/regionale è elevata?
7.	Qual è stato il processo di coinvolgimento degli attori locali nello sviluppo della SSL (animazione)? Quali le tecniche attuate per la partecipazione?
8.	Qual è stata la logica di intervento nella redazione della SSL in relazione agli obiettivi SMART definiti dalla strategia Europa 2020?
9.	Come ritiene la scelta della regione Puglia di procedere con un approccio multi-fondo nell'attuazione del LEADER?
10.	Come giudica la scelta della regione Toscana di procedere con un approccio mono-fondo nell'attuazione del LEADER?
11.	Come è stato sviluppato dal vostro GAL il partenariato e la strategia CLLD? Ritiene che la scelta della toscana di non adottare la CLLD sia stata limitante?
12.	Come sono stati sviluppati i progetti nella programmazione 2007-2013: Quanti progetti per misura? Quanti finanziati? Chi sono stati i destinatari?
13.	Come è organizzato il sistema di valutazione ed approvazione dei progetti all'interno del PAL e quali i criteri per la selezione dei progetti?
14.	In quale misura e per quali motivi si sono modificati i territori Leader rispetto alla precedente edizione? Queste modifiche sono tali da "stravolgere" le capacità ed il capitale sociale accumulati?
15.	In quale misura i GAL sono effettivamente investiti di responsabilità per l'attuazione dello sviluppo locale?
16.	Che margini di manovra hanno i Gal nell'individuare e realizzare iniziative a carattere sperimentale?
17.	Che margini di manovra hanno i Gal nel selezionare i beneficiari delle diverse misure del proprio PSL?
18.	In che misura i Gal intervengono nelle attività di monitoraggio delle operazioni?

**FIG.5 Questionario sottoposto ai direttori tecnici dei due GAL**

L'analisi delle risposte ha portato ad alcune considerazioni interessanti, che fanno riferimento alla programmazione, all'attività ed alla normativa a cui i due GAL si attengono.

In primo luogo è emerso un importante elemento di novità rispetto alla programmazione precedente: una maggiore libertà nella scelta e creazione di misure attinenti e mirate per ciascuna area rurale. Il GAL si muove sempre all'interno di misure previste dal PSR ma, specialmente nel caso toscano, lo fa con una certa libertà di scelta che non era prevista nella prima stesura della SSL, la quale doveva concentrarsi quasi esclusivamente su scelte pubbliche.

In merito alla coerenza degli indicatori scelti a livello di partenariato e PSR, in entrambi i casi è stata constatata una maggiore libertà rispetto alla programmazione precedente. Nel caso del GAL Montagnappennino essi non risultano ancora soddisfacenti e devono essere rivisti coerentemente con quella che è l'azione che la regione ha sempre cercato di far notare in ogni programmazione. Secondo il dott. Stranieri: “...non si possono misurare gli impatti..”.

Per il GAL Murgia più la situazione è diversa, la libertà di scelta ha consentito di individuare indicatori soddisfacenti al gruppo di azione locale ma il processo di selezione, ancora in corso in Puglia, non consente di definire se la scelta è stata giusta o meno.

Meccanismi diversi intercorrono invece nella scelta dei beneficiari e dei progetti. Se nella regione Puglia il GAL è soggetto esecutore ed attuatore dell'iter procedurale delle misure a bando ed a regia diretta, demandando solamente l'istruttoria di pagamento ad AGEA;, in Toscana i criteri di selezione di progetti e beneficiari sono ancora gestiti per lo più a livello regionale ed il GAL ha solo la possibilità di dare 10 punti in più e due priorità ai progetti e beneficiari che ritiene opportuni.

Un elemento di fondamentale importanza emerso è il seguente. Nonostante la maggiore libertà concessa ai GAL in questa fase di programmazione, essi svolgono un'attività di complemento e completamento del PSR. Intervengono, cioè, dove il PSR non interviene o implementano ad altri livelli attività previste dallo stesso PSR. Tutto ciò relega ancora l'asse IV relativo al LEADER ad essere ancora una politica di sostegno più che di sviluppo vero e proprio. Il tutto è dimostrato dal fatto che nonostante sia stata concessa una più ampia libertà di iniziativa ai GAL essi comunque erano limitati dal PSR a svolgere attività non previste dalla programmazione di sviluppo rurale.

Un ultimo elemento preso in considerazione e già evidenziato nella scorsa programmazione dalla RRN è la lentezza degli iter procedurali normativi delle regioni con obiettivo convergenza, rispetto alle regioni con obiettivo competitività. In Toscana l'iter di selezione dei GAL si è concluso il 28/10/2016 consentendo a questi ultimi di poter essere riconosciuti giuridicamente ed iniziare la loro attività sul territorio. In Puglia l'iter di selezione deve ancora concludersi in quanto due comuni

Modugno e Monopoli della città metropolitana di Bari, hanno fatto ricorso al TAR in quanto non selezionati come aree LEADER. Il TAR ha accettato il ricorso della città di Modugno che ha vinto e se lo stesso dovesse accadere per la città di Monopoli si rischierebbe di invalidare il bando che definiva i criteri di selezione. Questi ultimi secondo il dott. Boccaccio non risultavano coerenti con la situazione del GAL, in quanto ci si è chiesti perché cambiare la struttura del Partenariato con i criteri individuati dall'atto dirigenziale della regione Puglia n.250 del 26/07/2016. La solida struttura finanziaria ed amministrativa del GAL poteva prevedere una certa continuità con il passato senza modificare i rapporti di quote all'interno del capitale sociale che hanno visto crescere l'influenza di enti pubblici come la Confcommercio, limitando il potere dei soggetti privati.

Questa situazione comporta un ridimensionamento di quelle che sono le potenzialità di LEADER, che ormai arrivato alla sua IV generazione non deve esser visto come un ulteriore fonte di erogazione di fondi da parte dell'UE, ma come uno strumento in mano a noi cittadini per pilotarci nella visione progettuale ed attuativa del nostro territorio e di come vogliamo che esso sia e si evolva per le future generazioni.

## CONCLUSIONI

L'analisi effettuata in questa ricerca sull'approccio LEADER ha consentito di far emergere elementi interessanti ai fini di una valutazione sul LEADER stesso. Sono state valutate le diverse modalità con cui il LEADER viene gestito in alcuni Stati europei, in riferimento all'Italia, sono state analizzate le due programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 cercando di capire in che modo i GAL sono stati selezionati ed in che modo sono "investiti" di autonomia funzionale e decisionale nell'attuazione delle politiche di sviluppo locale. In riferimento a due regioni italiane, Puglia e Toscana, sono stati evidenziati i punti di convergenza e differenza delle programmazioni di sviluppo rurale e delle strategie di sviluppo locale adottate da due GAL.

Il fatto che LEADER sia diventato una parte integrante della politica di sviluppo rurale e non più un'iniziativa comunitaria, denota l'importanza che nel corso del tempo, l'esperienza LEADER ha accumulato e che si è tradotta in un effettivo riconoscimento da parte del legislatore europeo per promuovere lo sviluppo rurale. Le due conferenze sullo stato del mondo rurale tenutesi entrambe a Cork (Irlanda) nel 1996 e nel 2016 hanno evidenziato la necessità di frenare il degrado che era in atto nel mondo rurale europeo, e rendere gli attori locali partecipi di questo processo attraverso strumenti e politiche ad hoc. L'eterogeneità delle risposte, pervenute a livello europeo nell'attuazione del LEADER, dimostra come lo strumento programmatico fornito dalla normativa europea sia molto elastico e consenta un'elevata libertà di azione agli Stati membri.

Questa libertà a livello nazionale, non si traduce in una libertà a livello regionale. Se da un lato dalle diverse analisi è emerso come i GAL abbiano maggiore libertà di azione nella scelta di Misure, progetti e beneficiari rispetto alla programmazione precedente; è anche vero che essi operano a complemento del PSR, che li relega ad uno strumento di supporto più che di sviluppo consapevole e partecipato. Sembra che il LEADER non riesca ad assumere un carattere autonomo.. Questa condizione è data dal tipo di governance multilivello che insiste sul LEADER. Attendere i tempi e le risposte, nonché adeguarsi a tre livelli normativi (comunitario, nazionale e regionale), ingessa e costringe l'attività degli attori locali (GAL). Un'occasione a questo scopo è stata fornita dall'introduzione nella nuova programmazione di un approccio partecipativo dei fondi CLLD, che avrebbe consentito al GAL di essere perno di gestione di diversi strumenti che effettivamente concorrono allo sviluppo locale. Nei due casi analizzati, lo strumento CLLD non è stato adottato in quanto non previsto dalla Regione Toscana, mentre è stato attuato in Puglia. Dall'intervista effettuata al direttore tecnico del GAL pugliese è emerso come in fase di programmazione, nei colloqui avvenuti con i funzionari regionali essi abbiano spinto ad optare per una non attuazione del CLLD senza alcuna motivazione giustificata. Inoltre è stata riscontrata una certa perplessità

sull'effettiva sinergia dei diversi fondi nel caso in cui il CLLD fosse stato attuato (es. FEASR e FESR a livello regionale ed ancora di più nel caso FEASR e FEAMP gestito da un AdG a livello nazionale). Ciò fa scaturire dei dubbi sulla possibilità di gestire i fondi in maniera coordinata, causando ulteriori ritardi all'effettiva attuazione della strategia. In particolar modo riferendosi all'esperienza pugliese si può notare come la selezione ancora in corso, determinata da ricorsi giudiziari di alcuni GAL, abbia esposto la SSL alle pressioni dei localismi (lobby di potere, Enti in difficoltà di bilancio).

Le interviste effettuate nell'ambito del progetto di tesi ai direttori tecnici dei due GAL hanno consentito di confermare le differenze e le similarità che si riscontravano nei due PSR regionali, determinando una riflessione sulla filosofia dell'approccio LEADER e su come esso venga inteso.

In primo luogo la prevalenza della componente privata rispetto alla pubblica nel caso pugliese mette in luce come a livello territoriale i singoli portatori di interessi abbiano capito le potenzialità e le risorse offerte dalla politica europea e si rendano essi stessi partecipi e promotori di tale politica. Vi è però una connotazione strettamente agricola legata all'azione dei GAL che ha consentito negli ultimi anni un ammodernamento del settore trascurando però il resto della comunità (artigianato, commercio, industria...). Ciò comporta un processo di sviluppo che non sarà mai omogeneo per il territorio nel suo complesso. A ciò si aggiunga che la componente pubblica (Comuni) risulta essere una semplice beneficiaria dell'azione del GAL tramite i progetti. In fase di animazione e redazione della SSL inoltre è stata notata la partecipazione poco attiva dei Comuni nella selezione di progetti che riguardavano i loro territori.

Nel caso toscano, invece, l'Unione dei comuni è stata promotrice essa stessa della creazione di un nuovo GAL, veicolando l'aggregazione dei privati. Inoltre, la destinazione di metà della dotazione finanziaria della SSL a PIT e PIF consente uno sviluppo maggiormente omogeneo del territorio coprendo i diversi settori di attività.

I due GAL inoltre hanno avuto una modalità diversa di approcciarsi alla strategia. Nel caso del GAL Montagnappennino il processo di animazione si è maggiormente focalizzato sulle nuove realtà territoriali consorziate e sulle modalità per determinarne i fabbisogni e le necessità. Nel GAL pugliese la fase di animazione, sviluppandosi su di un territorio identico alla programmazione precedente, ha portato a concentrare le energie sulle potenzialità offerte dal territorio ed il modo per poterle sfruttare.

Va infine rilevato che il contesto politico in cui i due GAL hanno agito è stato diverso. In Puglia la continuità della scena politica, in relazione al processo di progettazione e redazione della SSL ha

portato a non avere cambiamenti di alcun genere che potessero determinare scelte più azzardate da parte del GAL. In Toscana, invece, durante la fase di progettazione e redazione della SISL la compagine politica regionale è cambiata, consentendo afflusso di nuovi elementi nelle postazioni decisionali che, relativamente al parere del direttore tecnico del GAL Montagnappennino, hanno consentito l'adozione di misure più flessibili e dinamiche per i GAL stessi.

Le scelte sono state fatte. La fase operativa della programmazione sta per iniziare in alcune regioni o deve ancora prendere avvio in altre. Si possono fare solo delle supposizioni sulla concreta efficacia del piano a cui solo il tempo darà delle conferme. Ciò che si può affermare con assoluta certezza è il sempre maggiore interesse a livello comunitario, che l'approccio LEADER riveste nelle strategia di sviluppo rurale. Tale interesse dovrebbe riscontrarsi maggiormente a livello nazionale e regionale al fine di rendere gli attori locali il vero il soggetto e l'oggetto della politica di sviluppo.

1. Grado di ruralità e dinamiche rurali nelle provincie italiane : una proposta metodologica. Francesco Cantò- Ermanno Tresatti. Gruppo di ricerca ex-Murst 40% “L’occupazione nelle aree rurali”. Prof. Sotte Università di Ancona.
2. <https://www.enrd.ec.europa.eu>
3. Montleader: Sviluppo locale e sviluppo rurale nell’approccio Leader dedicato alle aree montane, rapporto finale Dicembre 2013
4. Fondi strutturali e di investimento europei: Orientamenti per gli stati membri e le autorità di programma. Orientamenti per i beneficiari. Orientamenti sullo sviluppo locale di tipo partecipativo per gli attori locali (Commissione Europea, Agosto 2014)
5. <https://www.enrd.ec.europa.eu>
6. Multi-level governance in rural development: analysing experiences from rural for a CLLD, Kim Pollerman et al., Thümen institute of Rural Studies (Germany), Paper contribution for the 54<sup>th</sup> European Regional Science Association (ERSA), Congress 26-29 August 2014 St. Petersburg.
7. Territorial approach to regional rural development, Dejan Janković, Economics of Agriculture n.4/2012 pagg. 675-684.
8. The LEADER process as a European policy for local development. A comparison of the implementation in three European Member States, Marielle Berrier-Salli et al., paper contribution for the 55<sup>th</sup> ERSA congress 25-28 August 2015 Lisbon.
9. Dossier: la valutazione dell’approccio LEADER nei programmi di sviluppo rurale 2007-2013: un contributo metodologico, Dario Carace, Raffaella di Napoli, Carlo Ricci, Rete rurale nazionale Task force LEADER. Paper work presentato al congresso annuale dell’associazione italiana di valutazione nella sezione: "La valutazione della Politica di Sviluppo Rurale tra crisi e nuova programmazione". Pisa, 26 Marzo 2010.
10. La selezione dei GAL e dei PSL italiani nei PSR 2007-2013: Metodi, risultati e riflessioni, Dario Cacace, RRN Task Force Inea.
11. Fiche Misura 19 LEADER (Scheda di misura), Commissione Europea, 10 Gennaio 2014,
12. PSR regione Puglia e PSR regione Toscana 2007-2013 e 2014-2020
13. Criteri di selezione per la misura 410. Comitato di sorveglianza PSR Puglia 2007-2013
14. Decreto n.83 del 14/01/2008 della Regione Toscana
15. Determinazione dell’AdG del PSR Puglia n.25 del 25/07/2016
16. Delibera n.246 del 29/03/2016 della Regione Toscana
17. SISL GAL MONTAGNAPPENNINO del 24/10/2016;
18. SISL GAL GARFAGNANA AMBIENTE E SVILUPPO (2007-2013);

19. SSL GAL MURGIA PIÚ (2007-2013 e 2014-2020)