



CO-OPERANDO FRA AREE RURALI: I PROGETTI LEADER ED EXTRA-LEADER DEI GRUPPI DI AZIONE LOCALE ITALIANI



MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE
ALIMENTARI E FORESTALI



Cooperazione
tra aree rurali

RAPPORTO DI RICERCA

RETE RURALE NAZIONALE

CO-OPERANDO FRA AREE RURALI: I PROGETTI LEADER ED EXTRA-LEADER DEI GRUPPI DI AZIONE LOCALE

I primi risultati dello studio INEA

Il presente Volume, che riporta i risultati di uno studio condotto sulla cooperazione territoriale dei Gruppi di Azione Locale, è stato elaborato dall'INEA – in collaborazione con la società di servizi Contesti – nell'ambito delle attività inerenti le azioni 221 e 222 "Assistenza tecnica alla cooperazione" della Rete Rurale Nazionale.

La Rete Rurale Nazionale, gestita dal Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali, è il programma con cui l'Italia partecipa al più ampio progetto europeo (Rete Rurale Europea - RRE) che accompagna e integra tutte le attività legate allo sviluppo delle aree rurali per il periodo 2007-2013.

Il Volume è stato curato da Alfredo Fortunato (Contesti) e Catia Zumpano (INEA)

Le singole parti sono da attribuire a:

Introduzione: Catia Zumpano

Capitolo 1: Catia Zumpano (paragrafi 1.1., 1.2., 1.4), Annalisa Del Prete – INEA (paragrafo 1.3.)

Capitolo 2: Alfredo Fortunato (paragrafi 2.1, 2.4), Alessandra Perri – Contesti (paragrafi 2.2, 2.3, 2.6), Maurizio Marangiola - Contesti (paragrafo 2.5) Annalisa Del Prete (sottoparagrafo 2.6.3)

Capitolo 3: Catia Zumpano

Elaborazione dati: Giovanni Fortunato e Vito Nardi - Contesti

Pur restando degli autori la responsabilità di quanto scritto si ringrazia Franco Gaudio, ricercatore INEA, il quale, nelle vesti di referee, con i suoi preziosi e utili suggerimenti, ha contribuito a migliorare il contenuto del Volume. Si ringrazia anche Giuseppe Gargano per le indicazioni date nell'ultima versione del lavoro.

Coordinamento editoriale: Benedetto Venuto

Segreteria di redazione: Roberta Capretti

Correttore di bozze: Anna Lapoli

Elaborazione pagine web: Luca Ruscio

Ideazione grafica: Roberta Ruberto

Impaginazione e grafica: Ufficio grafico INEA (Barone, Cesarini, Lapiana, Mannozi)

Foto: Pietro Vallone

SOMMARIO

Introduzione

Capitolo 1

La cooperazione territoriale nelle politiche comunitarie: l'approccio Leader a confronto

	9
1.1. I principi ispiratori della cooperazione territoriale nelle politiche europee	9
1.2. La cooperazione territoriale nell'approccio Leader	10
1.2.1 <i>La cooperazione territoriale nel Leader I e II</i>	10
1.2.2 <i>La cooperazione territoriale nel Leader+</i>	12
1.2.3 <i>La cooperazione territoriale nei Piani di Sviluppo Rurale (PSR)</i>	15
1.3. I progetti di cooperazione nelle diverse edizioni Leader: partecipazione, risorse finanziarie e ambiti di intervento a confronto	16
1.3.1 <i>La partecipazione</i>	16
1.3.2 <i>Le risorse finanziarie</i>	18
1.3.3 <i>Gli ambiti di intervento</i>	20
1.4. L'esperienza della cooperazione Leader verso gli altri programmi di cooperazione territoriale: quale valore aggiunto	28

Capitolo 2

I progetti di cooperazione territoriale dei GAL: i risultati dell'indagine

	31
2.1 Gli obiettivi dell'indagine e la metodologia	31
2.1.1 <i>L'analisi desk</i>	32
2.1.2 <i>L'analisi field</i>	33
2.1.3 <i>I numeri dell'indagine</i>	33
2.2 La dimensione transnazionale della cooperazione	35
2.3 La cooperazione in ambito Leader	38
2.3.1 <i>I numeri della cooperazione e le aree tematiche dei progetti LEADER</i>	38
2.3.2 <i>L'indice di dinamicità nei progetti Leader</i>	39
2.3.3 <i>L'analisi regionale dei progetti LEADER</i>	41
2.4 La cooperazione extra-leader	47
2.4.1 <i>I numeri della cooperazione e le aree tematiche dei progetti extra-Leader</i>	47
2.4.2 <i>L'indice di dinamicità nella cooperazione nei progetti extraLeader</i>	48
2.4.3 <i>L'analisi regionale dei progetti extra-leader</i>	49
2.5 Gli indicatori e l'indice di cooperazione territoriale	52
2.5.1 <i>La metodologia</i>	52
2.5.2 <i>I GAL più dinamici</i>	53
2.5.3 <i>L'analisi di posizionamento</i>	56

2.6	Risultati, criticità e lezioni apprese: alcune considerazioni dei GAL	60
2.6.1	<i>I principali risultati</i>	61
2.6.2	<i>Le criticità</i>	63
2.6.3	<i>Le lezioni apprese</i>	66
Capitolo 3		
La cooperazione Leader post 2013: fra aspettative e incertezze		69
3.1	Lo scenario post 2013: quali implicazioni	69
3.2	Le principali novità della programmazione post 2013 in chiave di cooperazione territoriale e Leader	71
3.3	I principali nodi da sciogliere	74
Acronimi		77
Bibliografia		79

INTRODUZIONE

Il presente Volume riporta i primi risultati di una ricerca che l'INEA, nell'ambito delle attività della Rete Rurale Nazionale ed in collaborazione con la società Contesti srl, sta realizzando per individuare ed esaminare le principali dinamiche di cooperazione adottate dai Gruppi di Azione Locale (GAL/Gruppi) in fase di progettazione ed implementazione degli interventi. La ricerca è nata con la finalità di fornire un quadro esaustivo sull'esperienza che i GAL hanno maturato - nel corso delle diverse fasi di programmazione dei fondi comunitari - nell'ambito della cooperazione territoriale, considerando quest'ultima in un'accezione più ampia di quella Leader.

Il coinvolgimento di GAL anche in progetti di cooperazione extra-Leader è noto ormai da tempo a chi si occupa di sviluppo locale. Quello che però mancava finora era una quantificazione del fenomeno: quanti sono i progetti di cooperazione promossi e realizzati? Su quali temi sono incentrati? Attraverso quali programmi comunitari sono stati finanziati? Quali sono i principali effetti indotti sui territori coinvolti? Tali progetti hanno una relazione sinergica con i piani di sviluppo locale? L'idea dello studio è nata proprio con l'obiettivo di colmare questo deficit informativo, conferendo così maggiore visibilità e risalto all'esperienza fatta dai GAL e dai loro territori.

La necessità di quantificare l'universo dei progetti di cooperazione (Leader ed extra-Leader) che ruotano attorno ai GAL ha, quindi, rappresentato la base di partenza dello studio. Mentre per i progetti di cooperazione Leader si disponeva delle informazioni di base (banche dati elaborate dall'INEA nell'ambito delle diverse edizioni della Rete Rurale Nazionale), per rilevare informazioni e dati su quelli extra-Leader è stata condotta, nel corso del 2012, un'indagine sul campo. Nello specifico, l'indagine è stata realizzata attraverso la somministrazione di un questionario di approfondimento ai 192 GAL selezionati nella fase di programmazione ancora in corso (2007-2013), affiancata da un'analisi dei portali e pagine web degli stessi GAL. Al questionario hanno risposto 136 GAL (più del 70% dell'universo indagato). Le informazioni raccolte in questa prima fase sono state integrate, successivamente, con quelle recuperate dalle banche dati sulla cooperazione nonché dalla bibliografia esistente sul tema (repertori progetti, casi studio, etc.). Queste ultime fonti hanno permesso di recuperare dati anche sui progetti di cooperazione extra-Leader realizzati dai GAL contattati ma che non hanno restituito il questionario; nonché GAL che hanno operato nelle precedenti programmazioni e non più attivi in quella corrente. Complessivamente sono stati censiti 331 progetti di cooperazione, di cui 95 riguardanti l'ambiente extra-Leader.

Le informazioni raccolte sui 331 progetti censiti, nonché la loro analisi, costituiscono l'oggetto di questo Volume, il cui contenuto è suddiviso in tre parti.

Nella prima parte è descritta l'evoluzione dello strumento cooperazione nelle politiche comunitarie. Ampio spazio è dedicato al ruolo della cooperazione nell'approccio Leader. Di essa, vengono analizzati i principi ispiratori, gli elementi caratterizzanti, le novità che ne hanno contrassegnato i passaggi da una fase programmatoria all'altra e gli effetti che le stesse hanno prodotto sull'applicazione dello strumento. Dall'analisi emerge come sin dagli esordi del Leader i GAL abbiano considerato la cooperazione un'opportunità da cogliere per rafforzare le proprie strategie: ciò è testimoniato dal fatto che il suo inserimento nelle linee progettuali Leader è nato in modo spontaneo, grazie alla sperimentazione avviata da alcuni Gruppi nella

prima fase di attuazione dell'approccio Leader (1991-1994). Va riconosciuto alla Commissione Europea il merito di aver saputo cogliere le spinte innovative che venivano dagli attori locali (GAL), inserendo lo strumento cooperazione nella cornice normativa e finanziaria del Leader, a partire dalla seconda edizione. All'interno del Capitolo è fornita anche una presentazione, in chiave comparativa, dei "numeri" della cooperazione Leader, nonché delle aree tematiche interessate dalla stessa, alla luce delle diverse fasi di programmazione che si sono finora susseguite. Il rapporto – con le relative sinergie e distingui – della cooperazione Leader con le altre forme di cooperazione territoriale ha rappresentato l'oggetto di studio dell'ultimo paragrafo. In esso sono illustrate, in maniera sintetica, le principali motivazioni che hanno spinto i GAL a partecipare a progetti di cooperazione extra-Leader, come, ad esempio, la volontà di ampliare il proprio campo di intervento, oppure la necessità di rispondere a istanze pervenute da soggetti istituzionali locali. In ogni caso, la partecipazione ha rappresentato per la gran parte di essi una buona opportunità per consolidare le proprie competenze nella gestione dei "dossier cooperazione", rafforzando così il proprio ruolo di agenzia locale.

L'aver gestito progetti di cooperazione in un programma quale il Leader, ha fornito loro una marcia in più, sia a livello di gestione dei progetti (come è noto, le regole FEARS sono molto più complesse degli altri Fondi), che di approccio metodologico. In quest'ultimo caso, la portata innovativa che caratterizza l'approccio Leader (interventi endogeni, partecipati e sostenibili) è stata così estesa anche alle azioni cofinanziate da altri programmi di cooperazione, favorendo il loro inserimento nei processi di sviluppo locale. D'altro canto, la stretta connessione degli interventi di cooperazione Leader con le strategie di sviluppo locale rappresenta uno dei tratti più caratterizzanti dell'esperienza Leader.

L'analisi della tendenza dei GAL alla cooperazione territoriale in ambito Leader ed extra-Leader rappresenta il cuore della seconda parte del lavoro. In essa sono contenuti i risultati principali emersi dall'attività censuaria svolta. L'approccio utilizzato è di per sé innovativo in quanto il livello di partecipazione dei GAL nell'ideazione e realizzazione dei progetti di cooperazione nelle diverse fasi di programmazioni è stata misurata attraverso la costruzione di tre indicatori creati ad hoc: indicatore di progettazione; indicatore di qualità; indicatore di coinvolgimento. Il loro utilizzo ha permesso di fornire una visione di sintesi che consentisse, in una logica di *benchmarking*, di individuare gli elementi caratterizzanti l'approccio dei GAL alla cooperazione. Successivamente, tali indicatori, attraverso l'adozione di metodologie statistiche specifiche, sono confluiti nell'indice di cooperazione, una misura sintetica definita per creare una scala di confronto fra i GAL ed evidenziare i Gruppi più performanti. Il nostro scopo, però, non è stato tanto quello di creare una "classifica" dei GAL, bensì fornire informazioni sul loro posizionamento rispetto ai temi esaminati nel periodo preso in esame (2000-2012), al fine di trarre riflessioni volte a perseguire un miglioramento dello stato attuale, soprattutto in vista delle opportunità presenti nel ciclo di programmazione post 2013. La seconda parte del Volume si chiude con l'elaborazione delle informazioni estrapolate dalla terza parte del questionario utilizzato nell'indagine field e volte a rilevare i principali risultati conseguiti dai progetti di cooperazione; le criticità emerse sia in fase progettuale che operativa e le lezioni apprese durante la loro implementazione. Le considerazioni riportate prendono quindi le mosse dal racconto diretto dei protagonisti e consentono di cogliere, pur se in maniera sintetica, gli aspetti positivi e negativi che hanno caratterizzato l'esperienza di cooperazione e che hanno condizionato il processo di governance dei progetti. E' da queste prime considerazioni che prenderà spunto la seconda fase di ricerca che l'INEA intende condurre sul tema della cooperazione dei GAL, orientata ad approfondire l'esperienza di cooperazione dei GAL attraverso l'analisi di alcuni casi studio. Si prevede di completare detto studio nel corso del 2014.

L'ultimo capitolo è dedicato alle principali novità contenute nella programmazione co-

munitaria post 2013 in materia di cooperazione territoriale. Partendo dalle principali problematiche incontrate finora dalla cooperazione Leader si è cercato di mettere in luce alcuni degli accorgimenti che potrebbero essere adottati per evitare che le stesse problematiche finora incontrate si ripresentino in futuro. Nello stesso tempo, partendo dall'architettura – di per se complessa - che andrà ad assumere la nuova programmazione, si è cercato di analizzare gli spazi che potrebbero essere ricoperti dai GAL sul fronte della cooperazione territoriale, compresa anche quella extra-Leader. Grazie alle innumerevoli esperienze di cooperazione che li hanno visti protagonisti nell'arco dell'ultimo ventennio, numerosi GAL possono ormai vantare competenze tali da poter gestire al meglio i “dossier cooperazione”, a prescindere dal tipo di programma comunitario di sostegno. Certo, l'analisi svolta evidenzia la presenza di alcuni limiti nell'operato dei GAL, dovuti in parte a fattori legati alla condotta incoerente di alcuni di essi. Quello che, però, emerge con forza e che in qualche misura acutizza le debolezze dei contesti locali, è la poca flessibilità delle architetture burocratiche-istituzionali messe in campo per governare i processi di sviluppo territoriale, compresa la cooperazione. Le norme, le procedure, le strutture finora adottate risultano essere poco adatte a cogliere la complessità che sta dietro un progetto di cooperazione. Essa richiederebbe un maggiore investimento in termini di competenze e strutture dedicate, secondo una logica strategica volta a superare la visione della cooperazione come risultato di una sommatoria di progetti, facendola confluire in un disegno strategico programmatico e sistemico. Ciò permetterebbe di concentrare meglio l'attenzione sugli obiettivi comuni, i quali, come è noto, rappresentano il vero valore aggiunto delle azioni di cooperazione.

LA COOPERAZIONE TERRITORIALE NELLE POLITICHE COMUNITARIE: L'APPROCCIO LEADER A CONFRONTO

1.1 I principi ispiratori della cooperazione territoriale nelle politiche europee

La cooperazione territoriale europea trova la sua ragione d'esistere nell'art. 174 del trattato Europeo (ex art.158 del TCE), nel quale si afferma che: *"Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale."* La coesione territoriale – accanto a quella economica e sociale – rappresenta dunque una delle tre componenti della politica di coesione. Essa, avvicinando territori e realtà locali, si correla, inoltre, coerentemente con i principi dello sviluppo locale, rafforzando l'idea che la collaborazione tra più sistemi locali possa essere uno degli elementi fondanti delle politiche territoriali, quali quelle cofinanziate dai fondi strutturali.

Il suo valore aggiunto, rispetto agli altri strumenti di programmazione, è dato dal fatto che gli obiettivi preposti e i risultati conseguiti sono il frutto di processi relazionali di gruppo, altrimenti definito partenariato. La sua adozione implica la volontà di superare comportamenti utilitaristici, andando oltre le singole competenze; di assumere regole e procedure organizzative consoni alla complessità delle decisioni; accettare la condivisione delle responsabilità, facendosi carico anche dei rischi correlati; creare occasioni di confronto, incontro con le diverse realtà territoriali per individuare in modo congiunto la soluzione ottimale.

Sfide, difficoltà, trasformazioni ma anche crescita, apertura economica, culturale e sociale hanno segnato il panorama della cooperazione territoriale nel corso delle diverse fasi di programmazione delle politiche comunitarie di coesione. Quello che va evidenziato è come essa abbia assunto un ruolo sempre più significativo all'interno delle strategie UE, sia in termini di programmi dedicati che di risorse finanziarie destinate, ruolo che l'ha portata ad assumere, nel periodo 2007-2013, la veste di terzo pilastro della politica di coesione europea¹.

La sua massima espressione è rappresentata dalla Cooperazione Territoriale Europea (CTE) introdotta, nelle veste di Iniziativa Comunitaria e con la denominazione INTERREG, la prima volta nel 1989, con l'avvio della prima Riforma dei Fondi strutturali e riconfermata nelle Riforme che seguirono² - la cui finalità è quella di *"migliorare la cooperazione a livello transfrontaliero, transnazionale e interregionale nei settori riguardanti lo sviluppo urbano, rurale e costiero, lo sviluppo delle relazioni economiche e la messa in rete delle piccole e*

1 Gli altri due sono "convergenza" e "competitività regionale e occupazione".

2 In quella prima fase, con INTERREG, che - sul fronte transnazionale - fu affiancato anche da altre due I.C. (REGEN e REGIS), furono avviate le prime sperimentazioni su nuovi metodi e approcci per il superamento delle barriere nazionali allo sviluppo economico e territoriale. A tal fine, furono realizzati progetti rivolti a favorire la mobilità fra i diversi Stati, a trasferire il know-how, a migliorare la gestione delle risorse naturali e la qualità della vita delle popolazioni interessate dai programmi. Per un approfondimento su questa prima fase si rimanda a C. Zumpano (2000).

delle medie imprese (PMI)". Ad esso, nel corso degli anni, si sono affiancati altri programmi che si differenziano da Interreg per ambiti geo-politici di interesse, oppure, programmi che pur non ponendo la cooperazione come fine a sé, ne hanno previsto al loro interno l'attivazione. Si cita, a titolo di esempio, Equal che nella fase 2000-2006 ha favorito lo scambio di buone prassi nel campo del capitale sociale e umano e Leader, che opera dal 1989 con continuità nel campo dello sviluppo rurale. Il Leader e, nello specifico, il ruolo assunto dalla cooperazione al suo interno, rappresenta il focus studio di questo capitolo.

1.2 La cooperazione territoriale nell'approccio Leader

La costruzione di un'Europa unita e coesa, capace di sviluppare e implementare soluzioni europee a problematiche comuni ai Paesi membri, poggia anche sulla capacità di costruire azioni cooperative con persone, organizzazioni ed istituzioni dei vari Stati dell'Unione. La cooperazione territoriale è dunque un elemento centrale delle politiche comunitarie, che trova concretezza, in primo luogo, in programmi dedicati, ma che trova spazio anche nelle politiche strutturali, comprese quelle indirizzate alle aree rurali. In quest'ultimo caso, il riferimento è all'approccio Leader, all'interno del quale la cooperazione territoriale non rappresenta uno scopo in sé, quanto un mezzo per consolidare percorsi di sviluppo locale.

1.2.1 La cooperazione territoriale nel Leader I e II

Sin dagli esordi del Leader la cooperazione territoriale è stata considerata dai Gruppi di Azione Locale (GAL/Gruppi) un'opportunità con cui confrontarsi. Di fatto, sebbene il Leader I (1991-1994) non contemplasse un sostegno specifico alla cooperazione territoriale³, alcuni GAL (49 dei 217 selezionati), sfruttando le occasioni di incontro offerte dall'Osservatorio Europeo Leader (seminari europei, workshop tematici), dettero vita a diverse esperienze di cooperazione con Gruppi di altri Paesi membri. Si è trattato, in questa prima fase, di una vera e propria "sperimentazione sul campo" dello strumento cooperazione, che ha visto partecipi non solo i GAL, ma anche gli enti locali - comprese alcune Autorità di Gestione - che, in alcuni casi, si sono anche presi carico del sostegno finanziario delle azioni previste.

Essendo una fase di sperimentazione, nata in modo spontaneo e dal basso, i 17 progetti di cooperazione avviati hanno assunto una dimensione soft e informale, privi di un'entità giuridica, orientata a favorire lo scambio di esperienze e il trasferimento di innovazione negli ambiti tematici che stavano principalmente caratterizzando i Piani di Azione Locale (PAL): sostegno al turismo rurale e valorizzazione dei prodotti locali⁴.

L'avvio spontaneo di progetti di cooperazione transnazionale da parte dei GAL del Leader I spinse, nella fase programmatica 1994-1999, la Commissione Europea a scommettere su questo strumento, dedicando ad esso una misura specifica: la misura c) del Leader II. La sua finalità - come riportato nell'art.13 della Comunicazione agli Stati Membri - era quella di sviluppare una solidarietà attiva fra le aree rurali europee beneficiarie dell'Iniziativa attraverso "l'elaborazione, la realizzazione e la commercializzazione in comune di prodotti e servizi in tutti i campi dello sviluppo rurale"⁵. La cooperazione doveva rappresentare uno

3 Ciò differenziava l'I.C. Leader dalle altre Iniziative comunitarie (Interreg, Now, Horizon, ecc.). Il Leader doveva essere principalmente un programma di sviluppo locale, applicato ad un territorio definito, che non poteva essere "complicato" dall'introduzione di una chiara dimensione transnazionale.

4 Per un approfondimento su questa fase si rimanda allo studio condotto dall'Unità di animazione Leader/AEIDL, i cui principali risultati sono riportati in, Moseley M., "Avviare una cooperazione transnazionale: l'esperienza di Leader I", AEIDL, Bruxelles, ottobre 2001.

5 Comunicazione agli Stati Membri, Comunicazione n.94/C 180/12 del 15 giugno 1994.

strumento aggiuntivo da utilizzare per rafforzare l'azione locale, conferendo alla stessa uno spessore internazionale. Il suo valore aggiunto doveva scaturire dalla condivisione della conoscenza, dalla creazione di un patrimonio comune di risorse, dalla generazione di una massa critica di buone prassi per il prosieguo delle politiche, dall'introduzione di elementi innovativi sia nella progettazione che nell'organizzazione.

Considerata la complessità dei progetti di cooperazione, nonché la loro funzione di rafforzamento degli interventi su scala locale, il loro inserimento nell'architettura normativa dell'approccio Leader non fu considerato – e non lo sarà neanche nelle edizioni successive dell'approccio – un obbligo per i GAL. Nello stesso tempo, per sostenere i Gruppi che volevano impegnarsi in questo ambito, l'approccio Leader, nei suoi presupposti programmatici, prevede – e mantenne in tutte le sue successive edizioni – meccanismi e strumenti specifici per aiutare i promotori e partecipanti ai progetti a superare le difficoltà, soprattutto quelle iniziali. Quello che, però, è importante evidenziare è il ruolo attivo che la Commissione Europea si ritagliò in questa fase, prevedendo un supporto finanziario e tecnico diretto a supportare i GAL nelle prime fasi di ideazione dei progetti. Per detto supporto – affidato all'*Osservatorio Europeo Leader* – furono stanziati 4 milioni di euro, prevedendo la concessione di un contributo per progetto di 25.000 euro, di cui 5.000 per il sostegno alla fase “*dall'idea al progetto*” (primi incontri fra partner) e di 20.000 euro per la fase successiva, dal “*progetto all'azione*” (verifica della fattibilità dell'idea comune e sua traduzione in progetto esecutivo). Il contributo prevedeva la copertura al 100% delle spese sostenute⁶. Successivamente, i GAL potevano presentare le proposte progettuali elaborate alle Autorità di Gestione per ottenere il finanziamento a valere sulla misura c) dei Programmi Leader Regionali (PLR) o Nazionali misura dedicata espressamente alla cooperazione e che poteva contare su circa 140 milioni di euro. Ai GAL era lasciata ampia libertà di accesso alle azioni di supporto: potevano attivarle entrambe, chiederne l'attivazione di una sola, così come potevano saltare queste due fasi di supporto e accedere direttamente – con un progetto già esecutivo – alle risorse della misura c).

Il ruolo attivo della Commissione nella promozione dei progetti di cooperazione trovava voce nell'agire del suo braccio operativo, rappresentato appunto dall'*Osservatorio Europeo Leader* finalizzato a favorire l'incontro e lo scambio dell'idee di cooperazione fu costituita anche una banca dati degli annunci di cooperazione; furono diffusi i documenti metodologici su come avviare e realizzare un buon progetto di cooperazione; furono organizzati quattro seminari internazionali dedicati alla cooperazione (in Spagna, Grecia, Germania e Portogallo), i quali rappresentarono non solo l'occasione per “apprendere” modalità e prassi da adottare, ma anche “incontrarsi” e confrontarsi sulle idee messe in campo. L'operato dell'Osservatorio trovò cassa di risonanza a livello nazionale, attraverso le azioni di supporto avviate dalle Reti Leader Nazionali. Pur se non previsto formalmente, le Reti nazionali, ed in particolare quella francese, spagnola e italiana, di concerto con l'*Osservatorio*, dettero vita a diverse attività informative e di supporto ai GAL nazionali nel settore della cooperazione⁷.

L'investimento della Commissione Europea, sia in termini finanziari che di strutture di supporto, nel sostenere i progetti di cooperazione dette degli ottimi risultati in questa fase di programmazione: furono finanziati, a livello europeo, 255 dossier, che vedevano coinvolti quasi la metà dei GAL selezionati (463 GAL sui 906 selezionati). Nello stesso tempo, la scel-

6 Per un approfondimento su questa fase di programmazione si rimanda ai diversi documenti elaborati dall'Osservatorio Europeo, nonché dalla Rete Nazionale Leader. I principali testi sono riportati nella bibliografia del presente Volume.

7 Per un approfondimento delle attività svolte dalla Rete Leader italiana – affidata all'INEA – si rimanda alle relazioni annuali che la stessa era tenuta a presentare al Mipaaf (Autorità di Gestione della Rete) per rendicontare quanto realizzato.

ta strategica di mantenere una regia "europea" dello strumento rafforzò nei GAL il senso di appartenenza ad una "comunità rurale europea" allargata, all'interno della quale poter dare vita ad azioni cooperative.

L'entusiasmo dei GAL verso la cooperazione territoriale portò alcuni di essi, in questo periodo, a sperimentare lo strumento anche su scala più ridotta. Nacquero così le prime esperienze di "cooperazione di prossimità" fra GAL selezionati nella stessa realtà regionale oppure appartenenti a regioni limitrofe, e orientate principalmente a valorizzare risorse comuni, quali quelle ambientali e agricole, oppure a qualificare il capitale umano locale⁸. Così come per il Leader I, ancora una volta furono i GAL a fare da apripista nell'esplorare nuovi terreni di intervento e, anche in questo caso, trovarono nelle rispettive autorità regionali il sostegno finanziario per la copertura dei costi di partecipazione, sostegno che non era contemplato dalla normativa di riferimento del Leader II.

1.2.2 La cooperazione territoriale nel Leader+

La sperimentazione compiuta dai GAL nel corso del Leader II spinse la Commissione Europea ad ampliare il campo di azione della cooperazione nel successivo Leader+ (fase 2000-2006): quella transnazionale fu di fatto estesa ai territori extra-europei, e fu affiancata dalla cooperazione interterritoriale (fra GAL appartenenti allo Stato membro).

Nello stesso tempo, per non disperdere l'esperienza accumulata dai GAL selezionati nelle precedenti edizioni Leader e non confermati nel Leader+, nonché amplificare il valore aggiunto della cooperazione nei territori rurali, gli "Orientamenti"⁹ della Commissione aprirono l'accesso allo strumento cooperazione anche ai territori ex-Leader I e II, ad altri territori rurali organizzati conformemente all'approccio Leader, purché - questi ultimi - riconosciuti dalle autorità nazionali/regionali.

Inoltre, nel periodo di programmazione Leader+ si attuò anche l'allargamento dell'Unione europea a dodici nuovi Stati membri, sebbene sei di essi avessero già adottato misure del tipo Leader durante il precedente periodo di programmazione. Ciò aumentò le possibilità di cooperazione fra GAL in Europa.

L'opportunità di praticare la cooperazione interterritoriale fu ampiamente utilizzata dai GAL: in Italia, ad esempio, essa ha rappresentato il 50% dei progetti realizzati. Ciò è da imputare probabilmente al fatto che essa, a differenza di quella transnazionale, risulta essere alla portata di tutti i territori, in quanto presenta aspetti gestionali meno complessi: ha, ovviamente, il vantaggio di eliminare i problemi linguistici nonché di ridurre i costi legati alle distanze; ma anche di ridimensionare le problematiche di natura procedurale (stessa Autorità di Gestione o almeno stesso Stato membro).

Sul fronte transnazionale (fra Stati Membri), la fase del Leader+ ha permesso a diversi progetti di cooperazione avviati con Leader II di consolidarsi (attraverso l'ampliamento del partenariato) e di assumere obiettivi più ambiziosi¹⁰; così come, ai partenariati costituitisi precedentemente, di continuare a cooperare su temi differenti. Da notare come, fra i progetti di cooperazione fra Stati membri possono essere annoverati anche progetti transfrontalieri, in quanto spesso attuati in territori Leader contigui divisi da una frontiera

8 Per un approfondimento sulle esperienze di cooperazione di prossimità realizzate in questa fase in Italia si rimanda a C. Zumpano, La cooperazione di prossimità nel Leader: l'esperienza dei Gruppi Italiani, in Rete Leader, n.3, 1999.

9 Commissione Europea, Orientamenti per l'applicazione amministrativa di progetti di cooperazione tra zone rurali, Bruxelles, febbraio 2003

10 A titolo di esempio, si citano, i progetti "I Cammini d'Europa", "Eurovillaggi" e "Birdwacting". Per un approfondimento si rimanda ai repertori dei progetti di cooperazione elaborati dalla Rete Nazionale nelle diverse fasi di programmazione.

comune, oppure da aree che, pur se dislocate in Stati Membri differenti, presentavano molti elementi comuni, quali la lingua¹¹.

Ha avuto, invece, una portata più limitata l'apertura dei partenariati ad aree esterne all'Unione Europea, per le quali esistono strumenti *ad hoc*, di spessore più significativo – almeno dal punto di vista finanziario – del Leader. La modesta disponibilità di risorse finanziarie¹², nonché i limiti posti nel riconoscimento delle attività e delle spese¹³, ha di fatto condizionato l'operato dei GAL in tale ambito. Nonostante ciò, sono stati realizzati diversi progetti con Paesi extra-europei, di cui la gran parte indirizzati verso i Paesi Terzi Mediterranei (PTM). Essi hanno visto protagonisti essenzialmente GAL appartenenti ai Paesi europei che si affacciano sul bacino mediterraneo: Francia, Spagna, Italia, Portogallo e Grecia. E, all'interno di questi, sono state principalmente le aree LEADER ricadenti nelle regioni europee del sud ad essere promotrici dei progetti, dettati a loro volta, da tematiche e problematiche simili, se non complementari. In questo ambito, complessivamente sono stati censiti dall'IAMM di Montpellier 16 progetti di cooperazione, di cui ben nove di GAL francesi e cinque di GAL spagnoli. Fra i Paesi Terzi Mediterranei coinvolti, il Marocco, con sei progetti, presenta il maggior grado di partecipazione, seguito dall'Algeria, presente in cinque progetti e dalla Tunisia (tre progetti)¹⁴. Per l'Italia, sul fronte mediterraneo, si registra un solo progetto, avviato dai GAL pugliesi con alcuni Paesi della sponda sud del Mediterraneo (Turchia, Libano, Siria e Malta)¹⁵. La valorizzazione del patrimonio culturale, il sostegno alla produzione delle colture tipiche mediterranee, la conservazione delle risorse naturali hanno rappresentato gli ambiti principali di intervento, con azioni volte a rafforzare il senso di appartenenza, a consolidare gli scambi di conoscenze tecniche e scientifiche, a sostenere azioni promozionali comuni.

Ma un tema è risultato trasversale a tutti i progetti: l'utilizzo del metodo Leader come strumento per rafforzare l'organizzazione territoriale locale. E non solo delle aree rurali appartenenti ai PTM, le quali hanno potuto beneficiare dell'esperienza ormai consolidata nelle aree Leader, ma anche delle stesse aree europee, le quali, nel condividere con le realtà extra-europee l'approccio Leader, hanno potuto approfondirne i suoi elementi costitutivi, conferendo loro nuova linfa creativa e partecipativa.

Dal punto di vista dei contenuti, il passaggio da Leader II a Leader+ ha rappresentato per la cooperazione l'adozione di un orientamento verso interventi più strutturati. La Commissione, in questa fase ha raccomandato per la cooperazione in Leader+, un superamento del mero scambio di esperienze, che comprenda *“l'attuazione di un progetto comune, possibilmente sostenuto da una struttura comune”*¹⁶. La comunanza delle attività può riguar-

11 E' il caso, ad esempio, dei GAL italiani ricadenti nelle province autonome di Trento e Bolzano, i quali hanno privilegiato nelle loro azioni di cooperazione GAL austriaci e tedeschi. Così come di un GAL friulano che ha cooperato con gli uffici turistici della Slovenia. Per un maggiore dettaglio dei progetti si rimanda a Repertorio dei progetti di cooperazione transnazionale Leader+ elaborato dalla Rete Nazionale per lo sviluppo rurale.

12 Si ricorda che, complessivamente, per il periodo 2000-2006, la cooperazione Leader in Europa ha usufruito di circa 540 meuro.

13 Il Leader per i progetti di cooperazione verso paesi extra-UE riconosce a carico del fondo europeo soltanto le spese sostenute nei territori Leader europei.

14 Le informazioni riportate sulla cooperazione Leader con i PTM sono tratte dallo studio "Les partenariats euro-Méditerranéens conduits par les groupes Leader+ Européens", condotto nei 15 Stati membri dall'Institut Agronomique Méditerranéen di Montpellier (IAMM) in partenariato con il Ministero francese dell'agricoltura e della pesca. Lo studio, che ha riguardato la fase di attuazione del Leader+ (2000-2006) è stato completato nella primavera del 2006. Per ulteriori approfondimenti si rimanda allo stesso.

15 Un'analisi più dettagliata di questa esperienza, ma anche di altri progetti, è riportata nel IV volume dei Repertori sulle buone prassi realizzati dalla Rete Nazionale per lo sviluppo rurale (2009).

16 Commissione Europea, Orientamenti per l'applicazione amministrativa di progetti di cooperazione tra zone rurali, Bruxelles, febbraio 2003

dare vari aspetti, dalla partecipazione alla progettazione, alla realizzazione e/o commercializzazione di prodotti e/o servizi, all'organizzazione di eventi congiunti, nonché alle attività connesse al funzionamento della struttura comune¹⁷ istituita per tale scopo.

Dal punto di vista normativo e procedurale, il passaggio dal Leader II al Leader+ ha segnato, per la cooperazione, il venir meno del ruolo propulsivo che la Commissione Europea si era riservata nella passata edizione. La *governance* della cooperazione è demandata ai singoli Stati Membri, chiamati a gestirne le diverse fasi, comprese le azioni di supporto iniziali (elaborazione idea progettuale e sua traduzione in progetto concreto). Certo, al fine di favorire l'armonizzazione degli iter procedurali dei progetti di cooperazione transnazionali nei singoli Stati, l'UE pubblicò degli Orientamenti, e istituì un Comitato Direttivo, una sorta di "cabina di regia" della cooperazione con la finalità di favorire la comunicazione fra i diversi Stati membri in fase di approvazione dei progetti. Il Comitato, in fase attuativa, assunse valenze più generali, diventando l'appuntamento periodico per fare il punto della situazione sullo stato dell'arte dell'Iniziativa Leader nel suo complesso, lasciando poco spazio al confronto sulle problematiche della cooperazione e, di conseguenza, all'adozione di soluzioni condivise.

L'intenzione iniziale del legislatore comunitario, sulla scia dell'esperienza fatta nell'edizione passata, era quella di attribuire un ruolo più incisivo al "sistema rete" nell'ambito della cooperazione, avendo inserito "formalmente" fra le funzioni delle reti nazionali il supporto ai progetti di cooperazione, da svolgere in stretta sinergia con quella europea. Ma la rete europea (Observatory Leader+), così come la gran parte delle reti nazionali, furono selezionate con forti ritardi, diventando operative quando i programmi Leader – e, in molti casi, i Piani di Sviluppo Locale (PSL) – erano ormai attivati. Nonostante, però, i forti ritardi registrati nella fase di avvio, il sistema rete Leader (europeo e nazionale) riuscì a mettere in campo diverse attività di supporto alla cooperazione, sostenendo così i GAL – soprattutto i nuovi – nel loro percorso di progettazione. Furono così riattivate le banche dati per la ricerca partner, così come furono organizzati eventi transnazionali – soprattutto da parte delle reti nazionali – per favorire l'incontro fra GAL e affrontare le principali tematiche. In alcuni Stati, soprattutto in quelli caratterizzati da un forte decentramento amministrativo, furono create delle "cabine di regia" nazionali volte a favorire l'armonizzazione delle procedure. Fra queste rientra il nostro Paese il quale, nel 2004, su iniziativa del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali e con il supporto della Rete nazionale, creò il Tavolo tecnico sulla cooperazione, composto, oltre che da rappresentanti del Ministero, anche delle 21 Autorità di Gestione dei Programmi Leader Regionali (PLR). Il Tavolo, convocato periodicamente, rappresentò il luogo dove affrontare le problematiche inerenti l'attivazione della cooperazione Leader, favorire il confronto fra le diverse AdG per raggiungere delle intese sulla modalità di attuazione della stessa. Il confronto continuo fra il livello nazionale e quello regionale sfociò nella redazione di un documento di orientamento al quale fecero riferimento le differenti AdG italiane per cercare di armonizzare le procedure di attuazione.

Lo sforzo fatto dal "sistema rete Leader europeo" fu ripagato con l'avvio e la realizzazione di un numero significativo di progetti: 383 progetti di cooperazione transnazionale che videro la partecipazione di 464 GAL a livello europeo¹⁸.

17 La necessità di costituire una struttura comune, responsabile delle attività congiunte del progetto è vivamente sollecitato dalla Commissione, lasciando ampia libertà ai GAL nella scelta della forma giuridica da far assumere alla stessa. Nel caso, però della cooperazione transnazionale, al fine di favorire l'operato in Stati differenti, con normative differenziate, la Commissione Europea suggerisce il ricorso ad un GEIE (Gruppo Europeo di interesse economico).

18 Fonte: Osservatorio Europeo Leader+.

1.2.3 La cooperazione territoriale nei Piani di Sviluppo Rurale (PSR)

La fase 2007-2013, caratterizzata dal mainstreaming dell'approccio Leader¹⁹ – e di conseguenza, dello strumento cooperazione - nei Programmi di sviluppo rurale (PSR), doveva favorire, nelle intenzioni del legislatore, la capitalizzazione delle esperienze passate. In tale ottica, come indicato dalle Linee Guida adottate dalla Commissione (2008)²⁰, la cooperazione è definita un'azione chiave dell'approccio Leader e soprattutto *“è intesa come parte della strategia di sviluppo locale e non già come un elemento supplementare di tale strategia”*, contraddistinta, in questa fase, da un'apertura verso una platea di attori locali più ampia. Al fine di sfruttarne tutte le potenzialità, nonché renderla accessibile a tutti i GAL, le linee guida comunitarie indicano anche: *“un'azione di cooperazione può essere costituita da azioni “morbide”, ma anche da azioni produttive”*, lasciando quindi ai GAL la possibilità di calibrarne la portata in funzione del loro grado di maturazione, nonché dei fabbisogni dei territori.

Nello stesso tempo, riprendendo un concetto presente già nel Leader+, le Linee Guida UE sottolineano la necessità di dare vita ad azioni comuni, da implementare in maniera congiunta, quasi a rimarcare l'esigenza di perseguire una maggiore integrazione tra i partner nella realizzazione del progetto di cooperazione. E ancora, con l'intenzione di non ingessare l'operato dei GAL, negli orientamenti è rimarcato il concetto che *“le azioni comuni [...] possono altresì essere concentrate sullo sviluppo di competenze: condivisione di esperienze, buone prassi ed esempi, acquisiti in materia di sviluppo locale attraverso – ad esempio – pubblicazioni comuni, eventi, accordi di gemellaggio (scambi di amministratori e funzionari addetti al programma) mediante l'adozione di metodi di lavoro e di applicazione comune, ed opere di sviluppo comuni o coordinate”*²¹.

Va evidenziato come la cooperazione, pur mantenendo la non obbligatorietà per i GAL, rientra fra le priorità nella selezione dei Piani di Sviluppo Locale: in tal senso, la Commissione la considera uno degli elementi più qualificanti e adeguati a rafforzare le strategie di sviluppo locale. Alla cooperazione è demandato pertanto il compito di *“allargare le prospettive locali”*: per tale motivo, i documenti programmatici richiamano e sottolineano la necessità di garantire la coerenza dei progetti di cooperazione con le strategie del Piano di sviluppo locale (PSL), a loro volta necessariamente coerenti con quelle previste dai PSR, dal Piano Strategico Nazionale (PSN) e dagli Orientamenti Strategici Comunitari.

Nello stesso tempo, la Commissione ne richiama l'importanza nella *“creazione di un'identità per l'Unione Europea che si aggiunge alle identità locali, regionali e nazionali”*.

Così come nel periodo 2000-2006, anche nella fase 2007-2013 è attribuito un ruolo cardine al *“sistema rete”* per l'avvio e il consolidamento dei progetti di cooperazione. A differenza del passato, però, le azioni di supporto sono inserite in un raggio di azione - delle Reti - molto più vasto: come è noto, l'effetto del mainstreaming del Leader ha comportato l'adozione di una rete non più e soltanto per i Gruppi di azione locale, ma per l'insieme degli attori impegnati nello sviluppo rurale. Tale funzione, di per sé molto ambiziosa, ha richiesto l'adozione, sia a livello comunitario che nazionale, di un'architettura gestionale e di

19 Come è noto, mentre nelle passate edizioni il Leader rientrava nelle Iniziative Comunitarie e in quanto tale poteva contare su un Programma dedicato, con la fase 2007-2013 detto approccio è stato fatto confluire nel Programma di Sviluppo Rurale (PSR), andando a costituire uno degli Assi di intervento (nello specifico il quarto).

20 Commissione Europea, Guida per l'attuazione della misura “cooperazione” nell'ambito dell'Asse Leader dei Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013 (RD12/10/2006 rev3)

21 In realtà, la definizione di azione comune, e soprattutto la sua natura materiale o immateriale, ha rappresentato nelle varie edizioni, una questione molto dibattuta, sulla quale non si è mai raggiunta una posizione condivisa fra gli Stati Membri. Uno sforzo ulteriore in tale direzione è stato compiuto nell'attuale fase di programmazione, con la costituzione di un gruppo specifico presso la Rete rurale europea. Sui risultati prodotti si rinvia alla documentazione presente sul sito: http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/focus-groups/it/focus-group-3_it.cfm

governo delle Reti molto complessa, la quale ha fatto registrare dei ritardi significativi nel completamento degli assetti organizzativi²². Nello stesso tempo, la necessità di garantire supporto a ambiti e tematiche di portata economica più consistente - quali, ad esempio, gli investimenti aziendali e agroambientali - ha distolto, di fatto, l'attenzione sullo strumento cooperazione, considerandolo residuale rispetto alle altre misure del PSR. Se ciò si somma ai ritardi cronici che ha registrato la partenza dell'approccio Leader nella gran parte degli Stati membri risulta comprensibile - ma non giustificabile - il lento avvio che lo strumento cooperazione sta registrando nell'attuale fase di programmazione.

Certo, una certa lentezza nell'avvio dei progetti di cooperazione ha da sempre caratterizzato i primi anni di attuazione delle differenti edizioni Leader, ma in questa fase essa ha assunto dimensioni preoccupanti: a titolo di esempio, basti pensare che nel nostro Paese, a cinque anni dall'avvio della programmazione 2007-2013, sono operativi soltanto 29 progetti di cooperazione, di cui 15 transnazionali²³.

L'inserimento dell'approccio Leader nei PSR ha, di fatto, cronicizzato le tradizionali problematiche della cooperazione (tra cui, complessità e difformità delle procedure, adozione di tempistiche sfasate, differenti culture a confronto, difficoltà linguistiche), rendendo più tortuosi i processi decisionali di approvazione e di gestione. Nello stesso tempo, la presenza di un sistema rete caricato di molteplici obiettivi e priorità ha reso più complessa l'adozione di una visione congiunta nel mettere a regia le attività di supporto alla cooperazione. Probabilmente negli scampoli di tempo rimasto qualcosa sarà recuperato, soprattutto dal punto di vista finanziario, ma sarà poca cosa rispetto alle enormi potenzialità che questo strumento di intervento poteva sprigionare, grazie anche alle competenze che un numero significativo di GAL può ormai vantare nella gestione dei progetti di cooperazione, e non solo Leader.

1.3 I progetti di cooperazione nelle diverse edizioni Leader: partecipazione, risorse finanziarie e ambiti di intervento a confronto

L'istituzionalizzazione dello strumento di cooperazione nell'approccio Leader lo ha reso sempre più funzionale allo sviluppo socio-economico delle aree rurali, modificando parallelamente ambiti e tipologie di intervento a seconda delle mutate esigenze del territorio. La cooperazione si è evoluta nel corso delle edizioni prima di tutto in termini numerici. Si registra, infatti da un lato un aumento dei GAL che decidono di utilizzare lo strumento, dall'altro, un incremento della media dei progetti per ogni GAL. Le variabili prese in esame nella seguente analisi tengono conto sia della dimensione europea che nazionale.

1.3.1 La partecipazione

Nella prima edizione del **Leader**, nel 1991, il programma conta 217 GAL in tutta Europa (EU-12) 24, con una percentuale del 23% di Gruppi di Azione Locale (49 in termini

²² In realtà, al fine di evitare i ritardi accumulati nella precedente fase, la Commissione europea prevede un termine massimo per il completamento della procedura di istituzione delle Reti europea e nazionali, fissato al 31 dicembre 2008. Se dal punto di vista formale esso è stato rispettato (l'istituzione delle Reti), in realtà, la loro entrata a regime ha richiesto più di un anno e mezzo. Per un'analisi più approfondita del ruolo assegnato alle reti nazionali nella fase 2007-2013 e nello specifico, a quella italiana, si rimanda a C. Zumpano, 2011.

²³ Fonte: Banca dati progetti di cooperazione della Rete Rurale Nazionale, alla quale si rimanda per un dettaglio del contenuto dei singoli progetti censiti: www.reterurale.it

²⁴ Malcom Moseley, "Avviare una cooperazione transnazionale: l'esperienza di Leader I", ottobre 2004

assoluti) che spontaneamente si aggregano in forme di cooperazione, non disciplinata da regolamentazione specifica. I 49 GAL, di cui 4 in Italia (i GAL italiani selezionati in totale erano 29), hanno dato vita a 17 progetti di cooperazione (Cfr. Tabella 1.1).

Tab 1.1. Sintesi delle informazioni per Leader I, Leader II, Leader+ e Asse IV

Edizione programma	Europa				Italia				
	N. Stati UE	Numero GAL	Numero GAL in cooperazione	% GAL in cooperazione	N. Progetti	Numero GAL	Numero GAL in cooperazione	% GAL in cooperazione	N. Progetti
Leader	12	217	49	23%	17	29	4	14%	4
Leader II	15	906	463	51%	255	203	116	57%	107
Leader+	21	1.153	464	40%	383	132	125	95%	129
Asse IV	27	2.308	*	*	*	192	*	*	*

*N.B. i dati cooperazione relativi all'Asse IV si riferiscono a Maggio 2013

Fonte: nostra elaborazione su dati ENRD

Con il **Leader II** (1994-1999), la cooperazione (transnazionale), come già detto precedentemente, viene inserita come misura di azione specifica (misura c) e si contraddistingue per un numero consistente di GAL aderenti e per progetti realizzati. Il programma conta 906 GAL in Europa (EU-15), di cui poco più della metà (463 in termini assoluti) partecipano alla cooperazione²⁵. I progetti realizzati complessivamente a livello europeo sono 255, di cui 56 con GAL italiani che ricoprono il ruolo di capofila (il 21% del totale dei progetti presentati). In Italia sono 107 i progetti di cooperazione transnazionali distribuiti tra 116 GAL cooperanti.

Con il **Leader+** (2000-2006), cresce la fiducia nella capitalizzazione dell'esperienza cooperazione, la quale può godere di un Asse dedicato (l'Asse II). Ad avvio programmazione il numero dei GAL selezionati in Europa (EU-15) è di 895, che, nel 2004, con l'aggiunta di 6 Stati Membri, diventano 1.153; il 52% dei GAL selezionati (pari a 464) sono coinvolti in progetti di cooperazione (interterritoriale e transnazionale).

Dei 27 Stati membri potenzialmente interessati dall'Iniziativa Comunitaria, soltanto 21 di essi l'attivano e, di questi, sono 19 quelli che prevedono - all'interno del Leader - anche risorse finanziarie per la cooperazione. Le aree rurali che partecipano - in qualità di partner - ai progetti di cooperazione Leader, ricadono in ben 22 Stati membri e questo perché, da un lato, alcuni Stati membri, quali Malta, Cipro, Slovenia e Romania, pur non avendo attivato né il Leader né l'Asse II aderiscono ai progetti con partenariati rurali simili ai GAL; dall'altro, altri Stati, quali la Polonia, pur avendo previsto l'attivazione del Leader e della cooperazione, non registrano alcuna adesione di GAL a progetti di cooperazione transnazionale.

I progetti promossi dai GAL italiani rappresentano l'11% del totale. La media delle azioni di cooperazione condotte da GAL europei è di un progetto per GAL (in crescita rispetto allo 0.6 del Leader II) su una platea di 464 GAL cooperanti. In Italia, i GAL selezionati sono 132, pertanto in diminuzione rispetto al Leader II (203); ciononostante la loro composizione si caratterizza per essere più composita sia per numero di soggetti aderenti (dovuto anche ad aggregazione di più GAL Leader II), sia per le aree incluse nel territorio Leader selezionato. Di questi GAL, 125 implementano le attività

25 AA.VV., Leader e la cooperazione, numero monografico della Rivista rurale dell'UE, n. 11, primavera 2012

relative ai 129 progetti di cooperazione censiti in Italia, di cui 62 transnazionali e 67 interterritoriali, con una media di un progetto per GAL (rispetto allo 0.9 del Leader II).

Nell'attuale fase di programmazione (2007-2013), com'è noto, il Leader e la cooperazione sono stati inseriti nel *mainstreaming* all'interno dell'Asse IV - Approccio Leader dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR), con una misura dedicata: la 421. In questa fase gli Stati membri (e le Regioni) sono quindi obbligati ad includere l'Approccio Leader nei PSR e la presenza della cooperazione nei Piani di Sviluppo Locale dei GAL viene considerata come criterio premiale purché essa sia coerente con la strategia di sviluppo locale. In questa edizione, caratterizzata dall'ingresso in UE di nuovi Stati membri, si raddoppiano i numeri del Leader: i GAL selezionati in Europa²⁶ sono 2.308, e i progetti transnazionali notificati alla Commissione Europea a Giugno 2013 risultano essere 360. Occorre sottolineare che si tratta di dati non consolidati considerato il notevole ritardo con cui l'Asse IV e la misura 421 si stanno muovendo in Europa. In Italia i GAL selezionati sono 192 e i progetti di cooperazione, a fine giugno 2013 sono 29, di cui 15 transnazionali e 14 interterritoriali²⁷.

Dall'analisi svolta si può concludere che dalla prima edizione del Leader, nel 1991 a quella in corso, il numero dei GAL selezionati in Europa si è decuplicato, passando da 217 a 2.308. L'incremento più numeroso si è avuto nel passaggio dal Leader I al Leader II, ovvero dalla fase sperimentale a quella istituzionalizzata; esso è, in parte, imputabile all'ingresso dei nuovi Stati Membri e quindi di nuovi territori. Ciò che invece risulta interessante è il numero dei GAL in cooperazione; nel Leader II, essi crescono in Europa sia in numero assoluto (da 49 a 463) che in percentuale (passando dal 23 al 51%). Il fenomeno, è sicuramente influenzato dall'introduzione della misura specifica di cooperazione in entrambe le fasi dell'Iniziativa. Nel corso del Leader+, la percentuale di GAL in cooperazione a livello europeo diminuisce, mentre aumenta il numero dei progetti; cresce quindi la media di progetti portati avanti da ogni GAL (si passa da 0,6 a 0,8). In Italia la situazione appare diversa: aumenta sia la percentuale di GAL cooperanti nel Leader+ (95%) che la loro partecipazione ai progetti, con una media di 1 progetto per GAL (rispetto allo 0.9 del Leader II). Per quanto riguarda l'attuale programmazione la mancanza di dati consolidati non rende possibile l'analisi della propensione a cooperare dei GAL europei, né tantomeno la distribuzione dei progetti attualmente attivi per GAL. La stessa incertezza riguarda il dato italiano, dal momento che, pur essendo inizialmente stata dichiarata la volontà di cooperare da parte del 93% dei GAL nei PSL, il numero dei progetti al momento in azione risulta ancora molto basso, il che rende inadeguata una comparazione delle informazioni.

1.3.2 Le risorse finanziarie

Una carrellata sull'evoluzione del Leader in termini finanziari consente di evidenziare il riconoscimento del ruolo strategico che la cooperazione ha assunto via via nello sviluppo locale. Le risorse dedicate al Leader I, nella sua prima fase di sperimentazione, ammontano a livello europeo a circa 390 Meuro (fondi UE), di cui il 10% (38 Meuro) è destinato all'Italia. In questa fase, come già ribadito, non erano state previste risorse finanziarie dedicate alla cooperazione (Cfr. tabella 1.2.)

²⁶ Mancano i dati per la Bulgaria e la Romania

²⁷ Fonte: Banca Dati Rete Rurale Nazionale (RRN)

Tab. 1.2 - Le risorse pubbliche Leader programmate dal 1994 ad oggi (mln €)

Edizione programma	Europa		Italia	
	Leader	Cooperazione	Leader	Cooperazione
Leader II	3.868	138	875	30
Leader+	5.000	504	746	57
Asse IV	9.307	432	1.321	92

Fonte: nostra elaborazione su dati UE

Di tutt'altro peso finanziario si parla nel 1994, quando le risorse destinate a livello europeo per il Leader II raggiungono i 3 miliardi di euro di risorse pubbliche complessive. Si tratta di cifre importanti, frutto degli ottimi risultati ottenuti nella fase sperimentale, che hanno dimostrato il ruolo strategico che l'approccio Leader gioca nello sviluppo delle aree rurali. Gli importi per la cooperazione variano tra l'1 e il 5% dei Programmi Leader regionali (PLR) o nazionali, per un finanziamento complessivo di circa 140 Meuro di risorse pubbliche. Ad esse vanno aggiunti finanziamenti per l'assistenza nelle prime fasi di ideazione dei progetti gestiti direttamente dall'UE (4 Meuro).

Relativamente alle modalità di attivazione della cooperazione, è emerso che in alcune realtà territoriali sono i GAL a prevedere nel proprio piano finanziario le risorse per mettere a punto i progetti previsti nei Piani di Azione Locale (PAL); in altre, invece, l'assegnazione delle risorse avviene progressivamente, man mano che le proposte dei GAL pervengono alle Autorità di Gestione dell'Iniziativa Comunitaria. In Italia, inizialmente l'importo complessivo destinato alla misura c è stato di circa 30 Meuro di risorse pubbliche; in corso di attuazione dell'Iniziativa, quasi tutte le Regioni, nel procedere alla rimodulazione dei piani finanziari hanno decurtato i fondi destinati alla misura c, spostando questi ultimi sulla misura B (Programmi di innovazione rurale). In particolare, la disponibilità finanziaria sulla misura C è stata ridotta complessivamente di circa il 20%, con situazioni in cui la riduzione ha raggiunto valori percentuali superiori al 50% (caso delle Regioni Veneto e Liguria). Le ragioni di tale scelta vanno imputate principalmente alle difficoltà che le Regioni hanno incontrato nell'attivare tale tipologia di programmazione territoriale, la quale, rispetto agli interventi territoriali classici (locali e settoriali), presenta una maggiore complessità, dettata proprio dalla dimensione transnazionale degli interventi. Pertanto, le risorse pubbliche effettivamente stanziare per la cooperazione sono risultate circa 23 Meuro, con una media di 200.000 euro per GAL.

Nella fase successiva di programmazione, le risorse pubbliche programmate²⁸ per il Leader+, a livello europeo, raggiungono i 5 miliardi di euro (UE27), con un incremento del 40% rispetto alla programmazione precedente. La cooperazione, che in questa edizione del programma gode di un'asse dedicato - l'Asse II -, dispone di 504 Meuro, ovvero l'11% di tutte le risorse previste per il Leader. In Italia, l'iniziativa dispone nel complesso di 746 Meuro di risorse pubbliche, di cui l'8%, pari a 57 Meuro, è destinata alla cooperazione. Le risorse finanziarie per la cooperazione sono quindi raddoppiate rispetto Leader II. In media, ogni GAL dispone di circa 300.000 euro per soddisfare il proprio bisogno di cooperazione, 100.000 in più rispetto al Leader II.

Nella programmazione 2007-2013, l'Approccio Leader viene inserito nel piano finan-

²⁸ I dati finanziari per il Leader+ sono stati estrapolati dal Rapporto di valutazione ex-post del Leader+ a livello europeo (Cfr. Bibliografia).

ziario dei Programmi di Sviluppo Rurale e il Regolamento 1698/2005 stabilisce che il budget dedicato all'Asse IV non può essere inferiore al 5% delle risorse programmate per lo sviluppo rurale. In questa fase, in Europa, vengono stanziati per il Leader circa 9 miliardi di euro, che vuol dire un incremento del 44% rispetto al Leader+. Sono in diminuzione le risorse per la cooperazione, che ammontano a 432 Meuro, facendo registrare un calo del 13%. Va sottolineato che i dati risalgono a Maggio 2013 ed è quindi probabile che, a causa dei ritardi sulla misura di cooperazione, il budget inizialmente dedicato alla 421 sarà ulteriormente decurtato e dirottato, a seguito di rimodulazione dei piani finanziari, su altre misure. In Italia, dove l'Asse IV dispone di più di 1 miliardo di euro, la cooperazione raggiunge i 92 Meuro, registrando un aumento del 38% rispetto al Leader+. Anche in Italia i notevoli ritardi dell'attivazione della misura hanno portato numerosi GAL a rimodulare il proprio piano finanziario a vantaggio di altre misure Leader, passando da 96 Meuro inizialmente previsti per i progetti di cooperazione ai 92 attualmente calcolati.

1.3.3 Gli ambiti di intervento

Al di là della dimensione numerica della cooperazione risulta interessante esaminare anche l'evoluzione tematica dei progetti per verificare l'impatto indotto sul territorio, dalla variazione della natura degli interventi tra i diversi cicli di programmazione. A tal fine, è stata adottata una metodologia di analisi indirizzata a raggruppare i progetti per ambito di intervento e per tipologia di azione, cercando di trovare una linea comune tra le differenti edizioni del programma Leader. Facendo riferimento agli ambiti tematici del Leader II si sono ripercorsi i cambiamenti delle tipologie di interventi di cooperazione nel corso degli anni, alla luce dei macro-temi utilizzati in questa programmazione.

Dal punto di vista numerico le percentuali che riguardano le tematiche affrontate nei progetti di cooperazione in Europa risultano abbastanza costanti per alcuni ambiti, come il turismo e l'agricoltura (valorizzazione prodotti locali). L'ambito "*PMI, Artigianato e servizi zonali*", presente nel Leader II, con una percentuale del 7%, si smembra nelle edizioni successive andando a confluire in parte nella tematica relativa ai "*prodotti locali*", e in parte nella "*qualità della vita*". Nel corso della prima edizione del Leader I la percentuale di azioni turistiche in cooperazione raggiungeva il 52% dei 17 progetti attivati; seguita dall'agricoltura e dai progetti focalizzati sulla condivisione delle pratiche di funzionamento del GAL; nel Leader II, la percentuale degli interventi turistici diminuisce (32%), si rafforza il settore agricolo, con una percentuale del 35% e si introducono le tematiche "*ambientali*", in cui l'ambiente viene inteso con un'accezione più ampia, comprensiva di risorse naturalistiche, umane e culturali. Tale dato mette in risalto come nel corso dell'implementazione delle politiche di sviluppo rurale si sia affermato un nuovo "*modello territoriale di sviluppo*", in cui il territorio rurale è visto come un insieme di relazioni sociali, di aggregazioni di istituzioni, uno spazio geografico e sociale in cui il motore di sviluppo è rappresentato non solo dall'agricoltura ma anche da un insieme di fattori extra agricoli. È il motivo per il quale nel Leader+, quindi nel 2000, oltre ai temi ormai fissi, ovvero il "turismo" (33%) e la "*valorizzazione dei prodotti tipici*" (10%) si fa strada quello della "*tutela del patrimonio culturale*", ovvero il recupero dell'identità locale, presente nel 17% dei progetti di cooperazione in Europa. Altra tematica inserita è quella del "miglioramento della qualità della vita" che include attività di stimolo per l'inclusione sociale e la creazione di servizi per la popolazione. Da una lettura dei PSL dei GAL dell'attuale programmazione e delle proposte di cooperazione in essi inseriti, pertanto, risulta che questo ambito diventa sempre più presente (36%); in Italia il

Leader e la cooperazione, d'altro canto, risultano agire al livello più adeguato a raccogliere e rispondere a questo tipo di fabbisogno dal momento che, come è noto, in questa fase molte AdG hanno ricondotto l'approccio Leader prevalentemente all'Asse 3, dedicato al miglioramento della qualità della vita. L'analisi dei progetti attualmente inseriti nella Banca Dati della Rete Rurale Nazionale e quindi già attivi, conferma questo dato, con il turismo al 51%, la qualità della vita al 20% e infine la valorizzazione di prodotti locali al 7%. Va sottolineato, tuttavia, che i dati relativi all'Asse IV Leader-misura 421 sono puramente indicativi e che potranno mutare nel corso della programmazione.

Premesso che la classificazione degli ambiti tematici risulta sempre essere una forzatura, dal momento che le attività previste dai progetti di cooperazione sono trasversali, abbiamo tentato di osservare anche il cambiamento che all'interno degli ambiti tematici hanno subito gli interventi nel corso delle edizioni. Per intenderci: lo stesso progetto, classificato come "turistico", prevedrà nella prima edizione Leader una certa tipologia di azioni che è destinata a mutare con il passare degli anni, da azioni di adeguamento strutturale ad azioni di networking o viceversa. Le macro tematiche utilizzate di seguito sono tre: Turismo, Valorizzazione dei prodotti locali e Qualità della vita. Per restituire un quadro completo delle progettualità realizzate nel corso delle differenti edizioni abbiamo analizzato anche la categoria di progetti inerenti a "PMI, Artigianato e servizi zonali", ambito esplicitato soltanto nel Leader II e che confluisce successivamente nell'obiettivo "*Diversificazione economica e miglioramento della qualità della vita*". Questa tipologia di progetti, assenti nel Leader I, nel corso del Leader II si proponevano di utilizzare le risorse artigianali e altri prodotti tipici del territorio, non solo come recupero del patrimonio culturale del territorio, ma soprattutto allo scopo di dare vita a forme di reddito non direttamente agricole. Si tratta di progetti che hanno l'obiettivo di rivitalizzare le botteghe artigianali e recuperare le tradizioni attraverso l'organizzazione di workshop e stage formativi rivolti ai giovani. Anche lo scambio di *know how* allo scopo di creare una metodologia condivisa per l'approccio al mercato globale diviene obiettivo di diversi progetti in quest'ambito. Nel corso del Leader+ la categoria continua a sopravvivere nei progetti di cooperazione dedicati alla valorizzazione delle produzioni artistiche, musicali e artigianali con interventi volti alla trasmissione del sapere. Sono numerosi in quest'ambito, infatti, i progetti dedicati alla creazione di percorsi didattici, stage e seminari formativi spesso realizzati presso le botteghe artigiane; si organizzano inoltre eventi culturali a cui far partecipare gli artisti locali per esporre i propri prodotti/opere.

Dall'analisi dei progetti di cooperazione in ambito turistico nel Leader I, ovvero risultanti da forme di associazione spontanea tra GAL, le azioni di cooperazione avevano soprattutto lo scopo di mettere in relazione i territori per facilitare lo scambio di informazioni e conoscenze. Si tratta per lo più di incontri destinati a creare itinerari volti a valorizzare, sul piano turistico, la cultura e il patrimonio locale di tutte le aree coinvolte dal progetto. L'obiettivo è in genere creare un nuovo prodotto turistico più appetibile a nuovi mercati. In molti casi, la messa in rete dei soggetti coinvolti ha dato vita a forme di sistemi telematici, tali da riunire le esperienze e agevolare lo scambio di conoscenze attraverso l'organizzazione di seminari e workshop. Infine, le visite studio in ambito turistico hanno contribuito a diffondere le buone pratiche di gestione del turismo rurale nelle aree interessate.

Nel corso del Leader II la cooperazione transnazionale aveva lo scopo di "*concepire, realizzare e commercializzare in comune dei prodotti o dei servizi in tutti i campi dello sviluppo rurale*"²⁹. Le azioni di cooperazione in ambito turistico, pertanto continuano ad essere interventi "*leggeri*", ma assumono in itinere un carattere sistemico e, divengono il metodo

29 Comunicazione agli Stati membri, Comunicazione n.94/c 180/12 del 15 giugno 1994, Art. 13

per trasferire metodologie e tecniche di intervento che consentono di superare il localismo territoriale. Le attività più frequentemente avviate sono le organizzazioni di attività formative da realizzare con visite studio presso strutture e aziende operanti nei territori partner. Inoltre, la creazione di pacchetti turistici integrati, nonché la realizzazione di strumenti promozionali come la creazione di cataloghi elettronici, siti web (es: Green Europe, Connaitre l'Europe, ...), consente alle aree coinvolte di apprendere l'un l'altro, ma al tempo stesso di attrarre un maggior numero di turisti. Infine, pur non essendo il Leader II focalizzato su interventi strutturali di grandi dimensioni si riscontrano azioni di cooperazione incentrate sulla ristrutturazione, a fini turistici, di casali e fattorie tradizionali per promuovere e commercializzare il territorio (es: Villaggi Europei, ...). Il principio che muove questi interventi è generalmente quello di riportare a livello locale una strategia comune volta a proporre servizi analoghi e omogenei.

La definizione di cooperazione contenuta nel regolamento del Leader+ ribadisce che essa non può consistere in un mero scambio di esperienze, bensì nella realizzazione di un'azione comune, possibilmente integrata in una struttura comune. Pur mantenendo le sue caratteristiche di strumento intervento "immateriale", la cooperazione, ormai alla sua terza esperienza, si muove verso una messa a sistema delle esperienze maturate fino a quel momento in ambito turistico. Le attività messe in campo, quindi, si configurano come azioni volte a realizzare piani di marketing in grado di potenziare le risorse dei territori. Per questo motivo appaiono numerosi i progetti che si propongono di colmare il fabbisogno formativo degli operatori turistici locali allo scopo di definire degli standard di qualità; lo scambio di esperienze ha quindi l'obiettivo di individuare una metodologia condivisa dell'accoglienza turistica e la creazione di marchi e disciplinari comuni. Anche il recupero del patrimonio tradizionale è oggetto di diversi interventi, come le attività produttive tradizionali (estrazione mineraria, transumanza, prodotti da forno), le testimonianze storiche (strade napoleoniche,....) o il patrimonio religioso; lo scopo di queste azioni diventa quello di valorizzare il territorio e offrire un prodotto turistico integrato con itinerari e pacchetti turistici. La diffusione dell'informazione, infine, attraverso la realizzazione di segnaletica, *info point* e portali *web* ha costituito l'obiettivo di numerosi progetti di cooperazione in questo ambito. L'affermarsi di nuove forme di turismo nelle aree rurali, dal turismo sportivo a quello sostenibile, passando per l'enogastronomia, ha contribuito a concepire l'attività turistica come compatibile con il territorio, diventando occasione di recupero e creazione di servizi fruibili dalla popolazione e dal turista.

La cooperazione nell'Asse IV è, come più volte sottolineato, ancora in fase di definizione. Da Regolamento essa può essere costituita da azioni "soft", ma anche da interventi più strutturali.

Gli interventi in ambito turistico si fanno sempre più concreti e sono orientati a potenziare sia l'assetto produttivo che a valorizzare le risorse locali. La promozione integrata del territorio diventa oggetto della maggior parte dei progetti, i quali propongono il recupero e il restauro del patrimonio esistente con interventi di ricostruzione ma anche azioni di marketing e messa in rete delle strutture presenti nei territori. La creazione di itinerari che uniscono enogastronomia, sostenibilità del territorio e cultura tradizionale viene incoraggiata da progetti che danno vita a pacchetti promozionali. La qualità continua ad imporsi come tratto distintivo del turismo dei territori coinvolti; a tale scopo si moltiplicano le iniziative di formazione degli operatori turistici e di adeguamento delle strutture ricettive. Diventano meno presenti, almeno a questo punto della programmazione, i marchi territoriali, forse perché si fa strada l'idea che la promozione di un territorio non può essere solo l'*output* di un progetto, ma deve far parte di un processo continuo di tutela e valorizzazione delle sue

risorse distintive. Infine, la creazione di reti web dell'offerta turistica consente di censire e confezionare un'offerta non solo integrata, ma anche congiunta del prodotto turistico.

Nell'Asse IV - Approccio Leader (fase ancora in corso), i progetti di cooperazione in quest'ambito appaiono meno numerosi e maggiormente concentrati su interventi volti a rafforzare i legami fra artigianato e cultura/tradizione, più che su interventi prettamente volti a potenziare i processi produttivi. Si tratta di progetti di cooperazione in cui vengono previste azioni di informazione e/o formazione degli operatori economici connessi ai percorsi misti di arte locale e cibo anche attraverso esperienze di scambi di buone prassi tra gli operatori.

Per quanto riguarda l'ambito tematico della valorizzazione dei prodotti tipici, esso prende corpo con il susseguirsi delle edizioni Leader. Intesa inizialmente come "agricoltura", il settore agricolo-produttivo risulta molto presente nei primi progetti di cooperazione, nell'ambito di Leader I. Si tratta, però, soprattutto di azioni tese a scambiare conoscenze e pratiche virtuose (essiccamento, commercializzazione piante aromatiche, ...) tra i territori coinvolti, attraverso visite di studio e attività formative. Inoltre, la commercializzazione congiunta di prodotti delle zone in cooperazione ha consentito di estendere il mercato di riferimento dei partner del progetto, con la creazione di reti reali e virtuali dei prodotti tipici.

Nel corso del Leader II, le azioni di valorizzazione dei prodotti sono legate soprattutto ad azioni promozionali e di commercializzazione. La creazione di portali che favorissero il commercio elettronico dei prodotti messi in rete, nonché le informazioni sulle specificità delle risorse promosse sottolineano la presa di coscienza dei territori, i quali non vedono più il prodotto agro-alimentare come semplice frutto del terreno, ma come veicolo di cultura e tradizione. A tale scopo, infatti, i progetti di cooperazione si concentrano sulla condivisione di metodi e studi su razze, specie e proprietà organolettiche. Numerose azioni di perseguimento della qualità e della relativa certificazione che consacrano la genuinità e originalità del prodotto sono state oggetto di progetti in tutta Europa.

La stessa tendenza sottende alla cooperazione nel Leader+, dove le azioni di sviluppo e consolidamento della qualità dei prodotti si affiancano a quelle di accompagnamento degli imprenditori ai sistemi di qualità di processo e di prodotto. Accanto alle azioni di commercializzazione precedentemente avviate, come la realizzazione di portali web o di materiale informativo sulle proprietà dei prodotti, si diffondono attività volte a rendere più competitive le aziende agricole, sia attraverso l'ammodernamento e innovazione delle imprese, riorganizzazione delle filiere, promozione dei distretti, o introduzione delle Tecnologie dell'Informazione e Comunicazione - TIC; sia attraverso azioni di formazione rivolte agli imprenditori agricoli. Si consolidano le attività di ricerca, alle quali si aggiungono studi di fattibilità sulla riorganizzazione delle filiere.

La misura 421 dell'Asse IV al momento prevede pochi progetti in questo ambito. Si tratta essenzialmente di azioni di promozione del territorio inteso come insieme di cultura e tradizioni, che possono essere valorizzate attraverso i prodotti tipici. La tradizione alimentare mediterranea, considerata virtuosa per qualità dei prodotti e varietà diviene oggetto di alcuni progetti, che mettono in comunicazione le aree interessate per meglio favorire l'integrazione di prodotti e delle loro informazioni. Sono pertanto le azioni di informazione e sensibilizzazione a caratterizzare il settore in questa edizione; anche il recupero dei metodi e delle tecniche tradizionali veicolano un messaggio in cui il prodotto si identifica con l'identità storico-culturale del territorio di provenienza. Le azioni di commercializzazione dei prodotti si integrano con quelle di promozione turistica, mentre le TIC contribuiscono a rendere il prodotto territorio fruibile attraverso le reti lunghe. Anche in questa programmazione la cooperazione si pone l'obiettivo di accrescere la competitività dell'azienda, attraverso la

riorganizzazione della filiera (con l'introduzione del Km 0 e dei gruppi di acquisto solidale), il sostegno alla creazione di processi di miglioramento della qualità del prodotto, nonché alla formazione degli imprenditori agricoli, visti sempre più come gestori di un sistema complesso di risorse.

L'ambito tematico della qualità della vita, comprende le sotto-tematiche Leader II "Ambiente e cultura" e "Assistenza allo sviluppo rurale". Per qualità della vita si intendono quelle azioni che consentono di migliorare in senso ampio le condizioni di vita della popolazione, dalla creazione di servizi al recupero dell'identità locale. Il tema è poco presente nel corso della prima edizione: nel Leader I, infatti, le attività di questo genere sono legate soprattutto alla governance del nuovo programma con cui i GAL si confrontavano a livello locale.

Con il Leader II, invece, comincia a diffondersi il concetto di paesaggio e la necessità di tutelare il patrimonio storico culturale per consentire, allo stesso tempo, lo sviluppo ed evitare lo spopolamento delle aree rurali. Si fa strada l'idea di una migliore gestione del territorio, che garantisca il rispetto delle sue caratteristiche peculiari. Gli interventi previsti, frutto della condivisione delle buone pratiche, riguardano sia azioni di carattere più materiale, come il recupero di edifici, architetture di siti di interesse storico culturale, ma anche attività informative e di sensibilizzazione rivolte alla popolazione, come l'organizzazione di eventi, workshop o la creazione di materiale promozionale del patrimonio del territorio. Sul versante prettamente ambientale, sono numerosi i progetti che hanno come obiettivo la valorizzazione di aree naturali (come le aree umide) attraverso lo scambio di metodologie di gestione o attività di sensibilizzazione della popolazione. La valorizzazione di queste risorse diventa al tempo stesso occasione per la creazione di itinerari tematici, con l'allestimento di percorsi per escursioni a piedi, in bicicletta, a cavallo, ecc.. infine, le attività di promozione del territorio attraverso l'organizzazione di eventi culturali, sportivi, ha consentito ai progetti di cooperazione di questa edizione di lavorare contemporaneamente verso una riqualificazione dell'immagine interna e esterna del territorio. Gli interventi di promozione pertanto, sono rafforzati da una serie di azioni volte a recuperare l'identità locale attraverso ad esempio attività di formazione dei giovani, i quali vengono istruiti sulle antiche tecniche tradizionali. Non si vuole fornire un'immagine cristallizzata della realtà rurale, ma adoperarsi per un recupero delle produzioni artigianali, così da poterle attualizzare e posizionare sul mercato; allo stesso scopo i progetti per la diffusione delle musiche, dei canti e dei balli popolari servono da spunto alle realtà locali per identificarsi come realtà singolare, così da prendere coscienza della propria identità da confrontare con quella dei paesi partner.

Infine, le azioni di cooperazione volte a migliorare la qualità della vita delle popolazioni rurali si propongono di creare servizi alla popolazione gestiti in maniera congiunta con altre realtà o semplicemente attraverso lo scambio di *know how*. Interventi ad esempio per diffondere le TIC (come il telelavoro) hanno fornito alla popolazione strumenti tecnologicamente avanzati creando nuove opportunità di occupazione anche per le fasce più deboli della popolazione.

Il tema della qualità della vita diventa nel Leader+ molto presente nei progetti, come già anticipato, e soprattutto si arricchisce di settori in cui la cooperazione risulta fondamentale per lo sviluppo di nuove abilità comunicative, per confrontarsi con contesti culturali differenti, ma collocati in territori simili. Particolare attenzione è stata rivolta al patrimonio culturale con attività volte a recuperare la memoria storica dei diversi territori interessati, come l'organizzazione in forma congiunta di eventi di natura artistica e letteraria, espressione delle identità rurali. In alcuni progetti la messa in rete delle infrastrutture

culturali e delle competenze specifiche nella valorizzazione degli eventi storici hanno consentito di tutelare e promuovere il patrimonio storico culturale del territorio. Accanto agli interventi immateriali, la progettualità del Leader+ si caratterizza anche per la presenza di azioni di recupero di immobili di pregio storico, religioso, architettonico. Per quanto riguarda le risorse ambientali, la cooperazione viene utilizzata per salvaguardare le zone ad alto valore ambientale con azioni di gestione condivisa delle suddette aree o l'implementazione di banche dati contenenti informazioni tecniche. Attività di informazione e sensibilizzazione rivolte alla popolazione sulle tematiche ambientali, infine, sono protagoniste di numerosi interventi di questa programmazione.

Una tematica di grande rilevanza strategica nella cooperazione Leader+ è legata al risparmio energetico e alla diffusione delle energie rinnovabili. A tale proposito sono state organizzate attività di raccolta di informazioni, attraverso la creazione di banche dati comuni o la redazione di manuali; azioni di informazione e sensibilizzazione della popolazione e delle imprese con la predisposizione di incontri informativi, corsi di formazione e scambi interculturali. Alcuni progetti di cooperazione, inoltre, sono stati funzionali alla sperimentazione delle energie rinnovabili per la creazione di servizi, con progetti pilota che proponevano la coniugazione delle TIC con le energie alternative, come il teleriscaldamento.

Nel corso della programmazione attuale, i progetti della misura 421 che si muovono in quest'ambito risultavano ad una prima analisi (dalla lettura dei PSL) i più numerosi. Questa tendenza viene confermata dai progetti già avviati. La tipologia di interventi che si intende attivare riguarda la valorizzazione del patrimonio culturale e storico dei territori, ma anche di quello umano. Risultano assenti, almeno al momento, obiettivi di recupero del patrimonio attraverso il restauro di immobili, ma piuttosto si moltiplicano le azioni di informazione e sensibilizzazione, con la creazione di laboratori territoriali volti a promuovere il confronto tra rappresentanti istituzionali di diversi livelli, professionisti di settore, Università. Le attività previste in quest'ambito si propongono di innovare e integrare le potenzialità di fruizione del patrimonio paesistico e architettonico rurale consentendo la valorizzazione economica del territorio e l'attrattività turistica. Le attività culturali vengono sostenute attraverso l'organizzazione di eventi culturali e promozionali, nonché attraverso azioni di formazione dei giovani allo scopo di rafforzare il loro senso di appartenenza al territorio natio. Il capitale umano, diventa strategicamente importante per la cooperazione, attraverso azioni di inclusione sociale, volte a coinvolgere la partecipazione delle fasce più deboli della popolazione, nonché favorendo il trasferimento dell'innovazione e delle conoscenze allo scopo di favorire lo sviluppo sostenibile e la competitività delle PMI e dei territori stessi.

I progetti di cooperazione che si occupano di tutelare le risorse naturali intendono da un lato salvaguardare il patrimonio ambientale, dall'altro rendere il settore competitivo. Nel primo caso, le azioni proposte prevedono la condivisione di metodologie di utilizzo delle risorse (come per le acque termali) o azioni dimostrative e didattiche per conservare e migliorare il paesaggio ambientale (il sistema della coltivazione degli orti, dei giardini, ecc..). Per quanto riguarda invece l'obiettivo di valorizzare ma al tempo stesso rendere competitivo il settore e nello specifico le foreste, vengono portate avanti azioni di scambio di informazioni e azioni pilota per la riorganizzazione della filiera del legno. Questo genere di attività vengono tuttavia accompagnate da azioni di sensibilizzazione della popolazione locale, la quale viene coinvolta in processi partecipativi per la gestione congiunta del territorio. Infine, sono presenti in questa programmazione progetti di cooperazione che attraverso attività di ricerca intendono preservare la biodiversità dell'ambiente e delle ricchezze in esso contenute.

Tab. 1.3 - Ambiti e tipologie dei progetti di cooperazione: un confronto fra le diverse edizioni Leader

Ambito	Asse prioritario	Tipologia	Leader I	Leader II	Leader+	Asse IV	Classificazione Ricerca	
Agricoltura	Competitività	creazione di reti reali e virtuali		*	*	*	Valorizzazione dei prodotti locali	
		visite studio/scambi	*					
		commercializzazione prodotti	*	*	*	*		
		studi e ricerche		*	*	*		
		capitolato d'oneri/marchio		*	*	*		
		riorganizzazione processi di lavorazione /commer				*		*
		Informazione e sensibilizzazione				*		*
Turismo rurale	Diversificazione economia rurale	ristrutturazione immobili		*	*	*	Turismo	
		creazione pacchetti promozionali/commercializzazione	*	*	*	*		
		itinerari	*	*	*	*		
		pubblicazione opuscoli/materiale promozionale		*	*	*		
		creazione marchi/ standard			*	*		
		formazione risorse umane	*	*	*	*		
		promozione del territorio				*		
PMI, Artigianato e servizi zonali		seminari formativi/percorsi didattici		*	*	*	Cfr Nota*	
		scambio know how		*	*	*		
		mostre, eventi promozionali		*	*			
		creazione marchio		*				

segue

Ambito	Asse prioritario	Tipologia	Leader I	Leader II	Leader+	Asse IV	Classificazione Ricerca
Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle condizioni di vita (Ambiente e cultura +Assistenza allo sviluppo rurale)	Tutela dell'ambiente	Creazione di una metodologia comune/scambio know how		*	*	*	Qualità della vita *
		Recupero edifici rurali		*	*		
		itinerari/ commercializzazione		*	*	*	
		Informazione e sensibilizzazione		*	*	*	
		valorizzazione/promozione del territorio		*	*	*	
		promozione attività culturali (partecipazione eventi)		*	*	*	
		studi e ricerche				*	
	Qualità della vita	gestione del territorio	*	*	*	*	
		servizi per la popolazione		*	*	*	
		identità locale (recupero tradizione)		*	*	*	
		produzione energia rinnovabile			*	*	
inclusione sociale					*		

* Le attività contenute in PMI, Artigianato e servizi zonal si distribuiscono tra Valorizzazione dei prodotti tipici e Qualità della vita

Fonte: nostra elaborazione

L'evoluzione della cooperazione dal 1990 ad oggi, sia in termini numerici che qualitativi, induce a riflettere ancora una volta sul valore aggiunto di uno strumento che, per quanto complicato e difficoltoso da mettere in moto, consente ai territori di prendere coscienza della propria unicità, ma contemporaneamente di uscire dall'isolamento e trovare soluzioni innovative a problematiche comuni. Dall'analisi presentata si può dedurre che la cooperazione, intesa come scambio di informazioni e competenze, viene inizialmente utilizzata come esplorazione e sperimentazione di azioni in ambiti tralasciati da altri programmi; a mano a mano che si scoprono gli effetti indiretti dello strumento si consolida la sua presenza nelle politiche di sviluppo per il territorio. Ciò comporta un ampliamento degli ambiti trattati e un mutamento nella qualità degli interventi previsti: si passa dalla creazione di itinerari turistici e quindi interventi basilari per lo sviluppo turistico ad azioni di promozione integrata del territorio, o dallo scambio di competenze, le quali, una volta acquisite diventano azioni di informazione e sensibilizzazione. Anche il raggio di azione sembra cambiare: si diffonde una maggiore attenzione alla popolazione locale, riconosciuta come risorsa al pari delle ricchezze materiali e, a tale scopo, si moltiplicano le azioni di formazione; infine il concetto di competitività, come semplice incremento di reddito si modifica a favore della qualità, e quindi si diffondono progetti per studi e ricerche nonché per la definizione di disciplinari comuni e certificazioni. Si tratta di segnali chiari che dimostrano come questo

strumento non sia più visto come un curioso esercizio di confronto con la diversità, ma una reale opportunità, soprattutto per le aree rurali, di innescare processi di effettiva dinamizzazione dell'economia locale e di miglioramento della qualità di vita dei residenti, in grado, se sfruttata, di contrastare lo spopolamento e l'isolamento dei territori.

1.4 L'esperienza della cooperazione Leader verso gli altri programmi di cooperazione territoriale: quale valore aggiunto

Come si è visto nei paragrafi precedenti, uno dei tratti distintivi della cooperazione Leader è rappresentata dalla "scala territoriale": da quella locale (la stessa costituzione del GAL) a quella interterritoriale – stessa regione e stato –, a quella transnazionale e transfrontaliera con Paesi Membri, fino a quella internazionale con aree extra-europee. Questo punto di forza lo rende uno strumento adatto a perseguire obiettivi di diversa portata, più flessibile nel cogliere i fabbisogni locali, nonché a misurarsi con la capitalizzazione dei saperi locali in ambito cooperazione.

L'opportunità di realizzare progetti di cooperazione territoriale in ambito Leader ha dunque rappresentato per i GAL una buona palestra per acquisire familiarità con lo strumento cooperazione, nonché capitalizzare competenze in materia di progettazione di idee comuni, gestione di partenariati, adempimenti amministrativi da rispettare (gestione e rendicontazione degli interventi). Bagaglio di conoscenze e competenze che alcuni GAL hanno messo a frutto partecipando alla formulazione di candidature a valere su altri programmi europei di cooperazione. La nostra indagine, i cui risultati sono riportati nel secondo capitolo del presente volume, ne ha censito una novantina, di cui più della metà inerenti il programma Interreg.

Le motivazioni alla base della partecipazione ad altri programmi di cooperazione, fanno riferimento a:

- scelte strategiche compiute direttamente dai GAL al fine di ampliare sia il proprio campo di intervento che le risorse finanziarie disponibili, così da consolidare il proprio ruolo di agenzia di sviluppo locale.
- richieste specifiche pervenute da attori istituzionali locali, interessati a promuovere esperienze di cooperazione – soprattutto transnazionale – nel proprio territorio
- segnalazioni o sollecitazioni da parte di partner esterni con i quali si è collaborato in occasione di progetti di cooperazione Leader oppure si è entrati in contatto grazie alle attività di comunicazione del sistema rete Leader.

Le prime esperienze dei GAL in programmi di cooperazione extra-Leader risalgono alla fase del Leader II, ma trovano un terreno fertile durante il Leader+ e nell'attuale fase di programmazione, quando ormai i GAL possono vantare maggiori competenze e abilità nel governare i "dossier" da candidare sugli altri programmi, nell'affrontare la gestione e la rendicontazione degli interventi (normate da regolamenti diversi da quelli del FEARS), nel gestire le relazioni partenariali. Da evidenziare come il loro operato all'interno dei programmi extra-Leader non sia stato sempre semplice e scontato: in alcuni casi, hanno dovuto fare i conti con la natura peculiare della loro struttura partenariale, la quale come è noto, è composta da soggetti pubblici e privati, alchimia questa non sempre riconosciuta all'interno dei Programmi. Ad esempio, ciò ha rappresentato, in una prima fase, un grosso ostacolo per essere accettati, da un punto di vista formale, come partner nei progetti Interreg.

Nonostante qualche difficoltà iniziale, legate alla composizione pubblico-privata della struttura partenariale, i GAL con il loro operato hanno dimostrato la pertinenza del metodo

acquisito con la cooperazione Leader anche nell'ambito di altri programmi, diffondendo fra i partner la sua portata innovativa nel sostenere percorsi condivisi di sviluppo endogeni, partecipati e sostenibili.

I risultati ottenuti assumono una forte valenza se si considera che la cooperazione Leader, non rappresenta uno scopo in sé, ma un mezzo per rafforzare gli obiettivi di un piano di sviluppo locale. Ciò ne costituisce un elemento distintivo, ma nello stesso tempo ne rappresenta un punto di forza a favore dei GAL, in quanto lo stretto legame con una strategia di sviluppo locale permette di mettere in contatto partenariati locali già costituiti e soprattutto finalizza le azioni di cooperazione a rafforzare un processo di sviluppo locale già in corso, conferendo allo stesso una dimensione extra-locale. Nello stesso tempo, il legame con la strategia di intervento - multisettoriale e partecipata - adottata a livello locale offre l'opportunità di intervenire su un raggio di azione molto ampio, che attraversa i vari temi dello sviluppo rurale. Ciò ha, di fatto, rappresentato una grossa novità nel mondo della cooperazione territoriale europea, la quale è più pensata sul modello per "progetti" che su azioni di sistema³⁰.

A differenza degli altri programmi di cooperazione territoriale, la cooperazione Leader richiede, sin dall'inizio, un alto livello di integrazione tra i partner, i quali sono chiamati a costruire insieme il progetto, comprese le azioni comuni. Non sono previsti livelli di attuazione intermedi, come, ad esempio, in alcuni programmi Interreg. Per siffatte ragioni, le risorse finanziarie necessarie per realizzare gli interventi di cooperazione nel Leader sono attribuite a singoli partner direttamente dalle autorità di gestione di riferimento, autorità che concorrono all'approvazione del progetto nel suo complesso³¹. Sono quindi i GAL a dover rendicontare le spese e quindi a districarsi fra le numerose procedure tecnico-finanziarie previste sia a livello nazionale che comunitario. Il rovescio di questa opportunità è rappresentato dal fatto che, a differenza di altri programmi di cooperazione territoriale, gestiti da una sola Autorità di Gestione (vedi, ad esempio, INTERREG), la partecipazione "attiva" di differenti Autorità di Gestione nell'approvazione dei progetti rende molto più complesso lo stesso iter di approvazione, dilatandone la tempistica.

Un altro elemento distintivo della cooperazione Leader è rappresentato dal fatto che, al suo interno, è prevista la possibilità di attivare a monte delle azioni di supporto volte a sostenere i territori nell'affrontare le sfide della cooperazione. In dettaglio, possono essere distinti due tipologie di supporto: quella offerta dal "sistema rete", pensata per sostenere le "comunità" GAL nel loro complesso e che si traduce prevalentemente in attività di natura informativa e metodologica; e quella "dedicata", di cui si possono avvalere i singoli GAL per coprire le spese propedeutiche all'avvio della cooperazione (ricerca partner, primi incontri, progettazione azione comune, ecc.). Se la prima tipologia, pur se con caratteristiche volte più all'informazione che al supporto, è presente in altri programmi di cooperazione territoriale (ad esempio, i INTERREG Point), la seconda rimane ancora una peculiarità del metodo Leader.

L'aver utilizzato l'esperienza acquisita nell'ambito cooperazione Leader per confrontarsi con progetti di cooperazione di altra natura ha rappresentato dunque per i GAL un'occasione per consolidare la propria posizione a livello locale, nonché per tessere relazioni con partenariati transnazionali di carattere diverso rispetto ai Gruppi d'Azione Locale

30 E' soltanto a partire dalla fase 2007-2013 che nella cooperazione territoriale europea è inserito lo strumento della progettazione integrata.

31 Il rovescio di questa opportunità è rappresentato dal fatto che, a differenza di altri programmi di cooperazione territoriale, gestiti da una sola Autorità di Gestione (vedi INTERREG), la partecipazione "attiva" delle singole Autorità di Gestione nell'approvazione dei progetti rende molto più complesso lo stesso iter di approvazione, dilatandone la tempistica.

(spesso di natura più istituzionale e agenti su scala operativa più ampia di quella locale). Nello stesso tempo, ha permesso loro di confrontarsi con fondi comunitari diversi (FERS e FSE), caratterizzati da metodologie e procedure diverse, nonché con livelli di pianificazione territoriale più vasti, comprensivi delle istanze locali. E ancora, la specificità di alcuni programmi, ad esempio Equal, ha dato loro l'occasione di rafforzare le competenze su temi quali l'inclusione sociale, che saranno presenti anche nella futura programmazione dello sviluppo rurale.

Proprio le competenze acquisite dai GAL in ambito extra-leader (e che si integrano con quelle già sedimentate con il Leader), andrebbero meglio valorizzate dalle politiche comunitarie, attribuendo agli stessi maggiore spazio e visibilità. Ai Gruppi, inoltre, andrebbe garantita maggiore flessibilità nella scelta delle azioni di cooperazione da mettere in campo, nonché nella loro gestione e rendicontazione. Ciò permetterebbe di capitalizzare al meglio i percorsi di sviluppo intrapresi a livello locale, i quali sono il risultato di azioni e interventi che si sedimentano nel corso degli anni (e, nel nostro caso, nelle diverse edizioni del Leader e delle politiche di sviluppo rurale). La cooperazione Leader dovrebbe poter intervenire sugli ambiti che necessitano maggiormente di una dimensione extra-locale, che rientrino o meno nelle misure e ambiti attribuiti, di programmazione in programmazione e "d'ufficio", ai GAL.

I PROGETTI DI COOPERAZIONE TERRITORIALE DEI GAL: I RISULTATI DELL'INDAGINE

2.1 Gli obiettivi dell'indagine e la metodologia

Nel corso del 2012 è stato avviato dall'INEA, in collaborazione con la società Contesti, uno studio volto ad analizzare il livello di partecipazione dei Gruppi di Azione Locale (GAL/Gruppi) italiani alla progettazione di iniziative e interventi di cooperazione territoriale.

L'intento dell'indagine era quello di studiare le dinamiche di cooperazione adottate sia nell'ambito dell'Iniziativa Comunitaria Leader che in altri Programmi e verificare la propensione ad implementare processi cooperativi nella definizione e attuazione delle politiche territoriali.

L'obiettivo generale è stato scomposto in tre obiettivi specifici, funzionali al dimensionamento dell'indagine rispetto ai fattori da osservare:

1. indagare la "tendenza" dei GAL alla cooperazione territoriale in ambito LEADER³² (Leader II e Leader+) attraverso il censimento e l'analisi dei progetti
2. indagare la "tendenza" dei GAL alla cooperazione territoriale in ambito extra-Leader attraverso il censimento e l'analisi dei progetti che li hanno visti partecipi
3. avviare una prima analisi degli effetti di tali esperienze sui processi di sviluppo locale in termini di acquisizione/rafforzamento di *knowhow* e competenze su tematiche specifiche, creazione/ampliamento di reti relazionali di tipo istituzionale e commerciale. In termini metodologici, l'attività di studio è stata articolata in due macrofasi:
 1. analisi *desk* finalizzata a:
 - reperire il materiale bibliografico e documentale disponibile sullo strumento di cooperazione territoriale (procedure di attuazione, buone pratiche, presentazioni di progetti ed esperienze)
 - acquisire ed elaborare le informazioni contenute nei repertori di cooperazione di Leader II e Leader+, elaborati nel corso delle diverse edizioni della Rete Leader Nazionale
 - analizzare la sitografia dei GAL per reperire informazioni e dati sui processi di cooperazione territoriale
 - acquisire dati e informazioni sui progetti extra-Leader finanziati.
 2. analisi *field*, attraverso la realizzazione di un'indagine sul campo che ha coinvolto i 192 GAL selezionati nell'attuale fase di programmazione (2007-2013). La loro individuazione ha tenuto conto dei processi di trasformazione di alcuni di essi nel corso degli ultimi tre periodi di programmazione e che hanno impattato sulla loro compagine partenariale e sui territori di riferimento. Ciò al fine di evitare, nell'attribuzione dei progetti di cooperazione censiti, sovrapposizioni fra GAL similari.

³² Il termine LEADER è usato nel testo per indicare congiuntamente le Iniziative Comunitarie Leader II e Leader+.

2.1.1 L'analisi desk

L'analisi desk è stata strutturata sulle base delle informazioni acquisite attraverso le seguenti fonti informative:

- sitografia GAL: è stato condotto un censimento dei portali e pagine web dei 192 GAL presenti nella Banca dati Leader Asse IV della Rete Rurale Nazionale aggiornata al 22 dicembre 2011. L'analisi ha evidenziato una forte differenziazione di trattamento delle informazioni, rispetto all'archiviazione, schedatura e presentazione dei progetti di cooperazione di pertinenza, *Leader o extra-Leader*³³;
- banche dati Cooperazione Leader create nel corso delle diverse programmazioni: in particolare il database della Commissione Europea sulla cooperazione transnazionale Leader+³⁴, le banche dati sul Leader II e Leader+ in archivio presso la Rete Rurale Nazionale;
- altri siti e analisi della documentazione disponibile (cataloghi delle progettualità, schede di progetto, ecc.) sugli altri programmi di cooperazione comunitari: a completamento dell'analisi progettuale svolta attraverso la sitografia GAL, è stata condotta un'analisi dei principali portali e banche dati disponibili relative ai Programmi di cooperazione relativi ai cicli di programmazione 2007-2013 e 2000-2006 (cfr. Tabella 2.12.1).

Tabella 2.1 - Sitografia dei Programmi extra-Leader analizzati (Periodi: 2000-2006 e 2007-2013)

Sito	Programma	Periodo di programmazione
http://www.interreg4c.eu/approved_projects.html	Interreg III C	2000-2006
	Interreg IVC	2007-2013
http://www.interreg-alcotra.org/	Interreg III A Alcotra	2000-2006
	Interreg IV Alcotra	2007-2013
http://www.alpine-space.eu	Intereg III B Spazio Alpino	2000-2006
	Intereg IV Spazio Alpino	2007-2013
http://www.interreg.net/	Intereg III Italia-Austria	2000-2006
	Intereg IV Italia-Austria	2007-2013
http://www.interreg-italiasvizzera.it/interreg/	Intereg IIIA Italia-Svizzera	2000-2006
	Intereg IV Italia-Svizzera	2007-2013
http://www.ita-slo.eu	Intereg IIIA Italia-Slovenia	2000-2006
	Intereg IV Italia-Slovenia	2007-2013
http://www.interreg.gr	Intereg IIIA Italia-Grecia	2000-2006
	Intereg IV Italia-Grecia	2007-2013
http://www.italiamalta.eu	Intereg IIIA Italia-Malta	2000-2006
http://www.southeast-europe.net	South-East Europe (SEE)	
http://eacea.ec.europa.eu/culture/	Programma Cultura 2007-2013	
http://www.maritimeit-fr.net/	Marittimo IT-FR	
http://www.central2013.eu	Central Europe	2007-2013
http://www.adriaticipacbc.org	IPA Adriatic Cross Border	
http://www.enpi-info.eu	ENPI	
www.euroinfocilia.it	Intereg IV Italia-Tunisia	

Fonte: nostra elaborazione

³³ Nella maggior parte dei casi, è stato possibile documentare e censire i progetti. Solo in pochi casi le informazioni non erano disponibili o risultavano carenti e pertanto i progetti non sono stati presi in esame.

³⁴ Consultabile sul sito <http://leaderplus.ec.europa.eu/cpdb/public/project/CopDbSearch.aspx>.

2.1.2 L'analisi field

L'indagine sul campo è stata condotta nel periodo primavera – estate 2012 attraverso la somministrazione di un questionario di approfondimento ai GAL.

L'intento era di dare completezza alle attività di rilevazione avviate sulla base di fonti indirette, strutturando un vero e proprio censimento sui progetti attivi e conclusi da parte dei GAL per reperire informazioni qualitative più dettagliate e per formulare, altresì, riflessioni relative al valore aggiunto delle progettualità in ambito cooperativo.

Da un punto di vista operativo il censimento sui progetti è stato realizzato attraverso l'invio del questionario tramite posta elettronica ai 192 GAL operanti nell'attuale fase di programmazione. Il "recupero" dei questionari compilati è avvenuto sempre tramite e-mail mettendo a disposizione dei GAL, anche per chiarimenti, due indirizzi di posta elettronica dedicati e servizi di *help desk* telefonici.

Per stimolare la partecipazione all'indagine è stata realizzata un'attività di sensibilizzazione con il coinvolgimento delle sedi regionali dell'INEA e, periodicamente, azioni di "sollecito" telefonico e tramite e-mail (pari a una media di circa 5 contatti telefonici e mail per GAL).

Il questionario era articolato in due macrosezioni relative, rispettivamente, ai progetti di cooperazione territoriale e decentrata concernenti il periodo di programmazione 2007-2013 ed il periodo 2000-2006. Ogni macrosezione era strutturata in 3 parti:

Contenuti. Per reperire informazioni su:

- programma di riferimento e canale di finanziamento
- partner di progetto
- ruolo del GAL nel partenariato (capofila, partner o altro)
- soggetto capofila
- territori interessati
- obiettivi, contenuti ed azioni principali del progetto e del GAL in relazione al progetto.

Gestione. In relazione a:

- aspetti economici e gestionali, fra cui il budget complessivo del progetto e quota gestita dal GAL;
- durata del progetto e lo stato di attuazione.

Avanzamento. Per evidenziare:

- i risultati ottenuti
- i principali elementi di criticità
- i fattori di successo e lezioni apprese
- la continuità nel tempo delle prassi e delle attività realizzate dal GAL
- i motivi della non partecipazione ai progetti di cooperazione.

2.1.3 I numeri dell'indagine

Complessivamente, i GAL oggetto dell'indagine sono 215, di cui:

- 136 facenti parte del gruppo di GAL che ha restituito i questionari di approfondimento trasmessi loro dalla Rete (136 su 192 contattati) e quindi "attivi" in questa fase di programmazione.
- 79 GAL intercettati, attraverso l'analisi sitografica e documentale. In quest'ultimo caso, la fonte principale è rappresentata dai Repertori dei progetti di cooperazione

realizzati dalla Rete Leader Nazionale nel corso delle programmazioni 1994-1999 e 2000-2006. Fra i 79 GAL, sono presenti sia Gruppi che rientrano nell'attuale assetto programmatico, in quanto strutture selezionate nell'ambito dell'Asse IV dei PSR 2007-2013, ma che non hanno risposto al questionario, sia GAL selezionati nelle precedenti edizioni del Leader³⁵.

Relativamente ai progetti di cooperazione censiti, l'analisi ha riguardato:

- i progetti di cooperazione realizzati nel corso del ciclo di programmazione dello sviluppo rurale 1994-1999 (Leader II) e del ciclo 2000-2006 (Leader+). La scelta di escludere dall'analisi il primo ciclo di programmazione (1991-1994) e quello in corso (2007-2013) è stata dettata dal fatto che mentre nel Leader I, come è noto, non era prevista formalmente l'attivazione di progetti di cooperazione³⁶, in quella in corso, i forti ritardi che sta registrando l'attuazione della cooperazione Leader non hanno permesso di censire, al momento della rilevazione, progetti di cooperazione (in quanto i progetti sono partiti solo recentemente oppure non sono ancora stati avviati);
- gli ultimi due cicli di programmazione (2000-2006 e 2007-2013) per i progetti di cooperazione realizzati dai GAL in ambito extra-Leader³⁷.

Complessivamente sono stati censiti 331 progetti di cooperazione, di cui 236 (il 71%) riguardano l'ambiente Leader e 95 (29%) programmi extra-Leader come: Interreg, Equal, Cultura, Cooperazione Decentrata MAEE, ecc.

Rispetto all'universo dei progetti censiti sono stati analizzati i seguenti elementi:

- il ruolo dei GAL come soggetto capofila o partner nell'ambito dei progetti considerati
- il posizionamento dei progetti di cooperazione Leader ed extra – Leader per tematiche (macro e sotto-tematiche)³⁸ (cfr. Tabella 2.2)
- la tipologia di cooperazione (infraregionale, interterritoriale, transnazionale)
- alcuni dei risultati istituzionali, sociali, gestionali ed economici rilevati
- le criticità e le lezioni apprese.

Sulla base delle informazioni raccolte ed elaborate sono stati costruiti 3 indicatori (*indicatore di progettazione; indicatore di qualità; indicatore di coinvolgimento*) per fornire una visione di sintesi che consentisse, in una logica di *benchmarking*, di individuare gli elementi caratterizzanti l'approccio alla cooperazione da parte dei GAL. Successivamente, tali indicatori, attraverso l'adozione di metodologie statistiche specifiche sono confluiti nell'*indice di cooperazione*, una misura sintetica definita per creare una scala di confronto fra i GAL ed evidenziare i Gruppi più performanti. La *ratio* di tale analisi, tuttavia, non è tanto quella di creare una "classifica" dei GAL bensì fornire informazioni sul loro posizionamento rispetto ai temi esaminati nel periodo preso in esame (2000-2012) e fornire, altresì, spunti di riflessione per migliorare lo stato attuale.

Il presente capitolo è articolato in 5 paragrafi, oltre al presente. Nel paragrafo 2.2

35 Si tratta di GAL il cui operato non è stato confermato nel corso delle edizioni Leader che si sono susseguite dal 1999 ad oggi, oppure di GAL che hanno registrato delle modifiche nella loro configurazione dovute a fusione con altri GAL o a modifiche del territorio di competenza (allargamento o restrizione dello stesso). In questi ultimi casi, per i GAL che hanno risposto ai questionari si è cercato di ricondurre agli stessi quei GAL rilevati tramite fonti indirette e che presentavano collegamenti (territorio, componenti del partenariato) con uno dei essi.

36 In realtà, come si è visto nel I Capitolo di questo Volume, pur se non prevista formalmente in questa fase, i GAL dettero vita – in maniera spontanea – a esperienze di cooperazione, alle quali parteciparono quattro dei 29 GAL italiani selezionati. Di queste esperienze però non si dispone di informazioni di dettaglio e pertanto non sono state inserite nell'universo dei progetti indagati.

37 Relativamente al ciclo attuale, i progetti censiti sono relativi al periodo considerato nell'indagine e fanno riferimento a maggio 2012.

38 Nell'individuazione delle macro e sottotematiche si è tenuto conto delle analisi svolte, nel corso degli anni, dall'INEA nelle diverse edizioni della Rete Rurale Nazionale.

è descritta la dimensione transnazionale della cooperazione, ovvero i paesi europei ed extraeuropei interessati dai progetti di cooperazione territoriale analizzati. Nei due paragrafi successivi (2.3 e 2.4) sono illustrati i principali risultati della ricerca *desk* e *field*, distinguendo i progetti di cooperazione realizzati in ambito Leader (Leader II e Leader+) da quelli relativi a programmi extra – Leader. Il paragrafo 2.5 si concentra sull'*indice di cooperazione territoriale*, evidenziandone metodologia e principali risultati; infine nel paragrafo 2.6 sono descritti i principali risultati economici, sociali ed istituzionali conseguiti, le criticità e le lezioni apprese con l'implementazione dei progetti di cooperazione.

Tabella 2.2 - Tematiche per la classificazione dei progetti di cooperazione LEADER ed Extra Leader

Macro tematiche	Sotto – tematiche
Prodotti locali	Promozione
	Commercializzazione
	Sensibilizzazione e informazione
Qualità della vita	Coesione sociale
	Attività culturali
	Sensibilizzazione e informazione
	Servizi
	Gestione del territorio
	Recupero Patrimonio storico e culturale
	Recupero patrimonio ambientale
Fonti Energia Rinnovabili	
Turismo	Promozione
	Itinerari

Fonte: nostra elaborazione

2.2 La dimensione transnazionale della cooperazione

Nell'ambito delle iniziative Leader ed extra-Leader i GAL italiani hanno promosso e realizzato progetti di cooperazione transnazionali sia con Paesi dell'Unione Europea che con Paesi Terzi. Complessivamente il numero dei progetti transnazionali censiti sono 260.

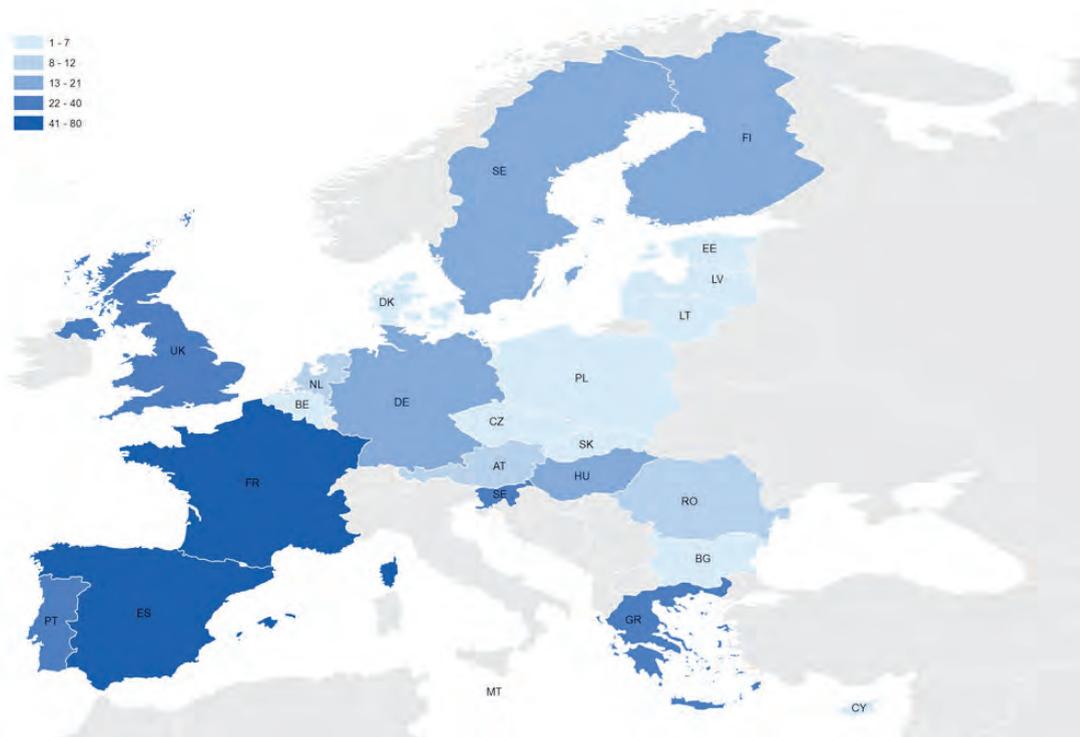
Dall'analisi delle partecipazioni³⁹ dei Paesi stranieri nei progetti di cooperazione rilevati è emerso che fra gli Stati aderenti all'Unione europea quelli che hanno partecipato con maggior frequenza sono: Spagna (con 80 partecipazioni), Francia (65 partecipazioni), Regno Unito (40), Portogallo (37), Slovenia (36) e Grecia (35) (cfr. Figura 2.1). Fra i Paesi dell'area centro-settentrionale dell'Europa spiccano la Finlandia e la Germania, con 21 partecipazioni rispettivamente.

L'analisi della distribuzione delle partecipazioni dei Paesi aderenti all'Unione Europea per area tematica evidenzia che su 444 partecipazioni, all'incirca la metà riguardano progetti di cooperazione transnazionale sulla Qualità della vita, il 28% sul Turismo ed infine un progetto su cinque i Prodotti locali. Una simile composizione percentuale è stata riscontrata anche nei singoli Paesi, ad eccezione del Portogallo in cui su 37 partecipazioni 21 sono relative a progetti

³⁹ Per partecipazione ad un progetto si intende l'adesione al progetto sia come soggetto capofila che partner.

di cooperazione sui Prodotti locali (pari al 57%), 9 sul Turismo (24%) e 7 sulla Qualità della vita (19%). Focalizzando l'attenzione sulle singole tematiche emerge che nel caso dei prodotti locali i Paesi del Mediterraneo si contraddistinguono per una maggiore adesione: su 91 partecipazioni 24 sono attribuibili ad attori spagnoli, 21 a portoghesi e 15 a francesi (cfr. Figura 2.2).

Figura 2.1 – Paesi dell'Unione Europea coinvolti con i GAL italiani in progetti di cooperazione transnazionale Leader ed extra-Leader per numero di partecipazioni



Fonte: nostra elaborazione

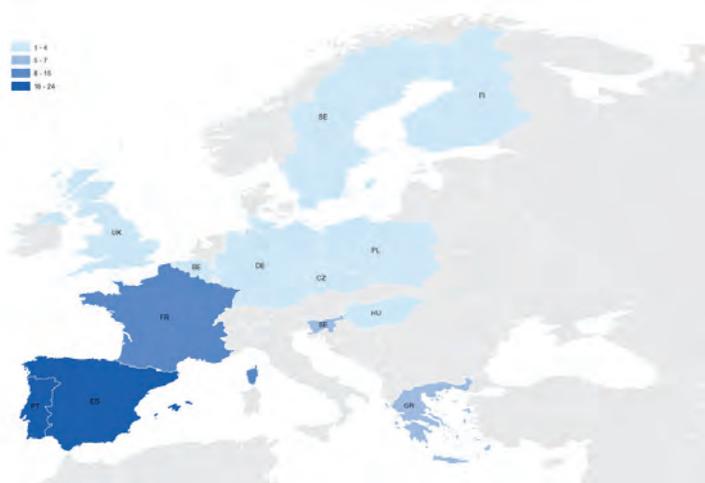
Con riferimento alla Qualità della vita, il valore massimo di partecipazioni è 33 ed è relativo alla Spagna; a seguire la Francia con 29, il Regno Unito con 22, la Grecia con 21, la Slovenia con 17, la Germania con 14 e la Finlandia con 12. Infine, per quanto riguarda il Turismo, le partecipazioni rilevate complessivamente ammontano a 125: il primato spetta ancora alla Spagna (23 partecipazioni) seguita dalla Francia (21), dal Regno Unito (14), Slovenia (13), Portogallo (9), Germania (7), Grecia e Svezia (6 partecipazioni rispettivamente).

Per quanto riguarda i Paesi non aderenti all'Unione europea il numero di partecipazioni rilevate è pari a 51 (cfr. Figura 2.3). Maggiori relazioni sono state riscontrate con i soggetti della Serbia - Montenegro⁴⁰ (12), dell'Albania (7), della Croazia e della Svizzera (6 rispettivamente).

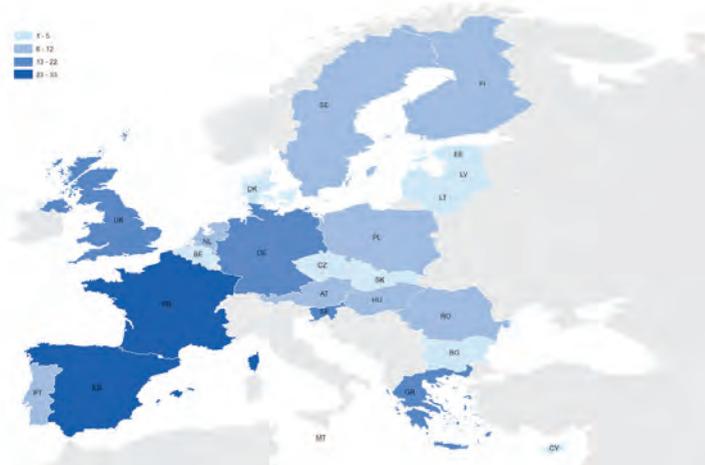
La Qualità della vita – con 37 partecipazioni – si conferma, anche in questo caso, come la tematica prevalente; le partecipazioni connesse a progetti di cooperazione sul Turismo sono 13 mentre sui Prodotti locali è stata rilevata una sola partecipazione con soggetti albanesi.

⁴⁰ Dal 2006 la Serbia e il Montenegro sono ufficialmente due stati distinti; tuttavia nella nostra analisi sono considerati come un'unica realtà istituzionale e geografica dal momento che alcuni progetti di cooperazione territoriale sono stati progettati prima di tale data.

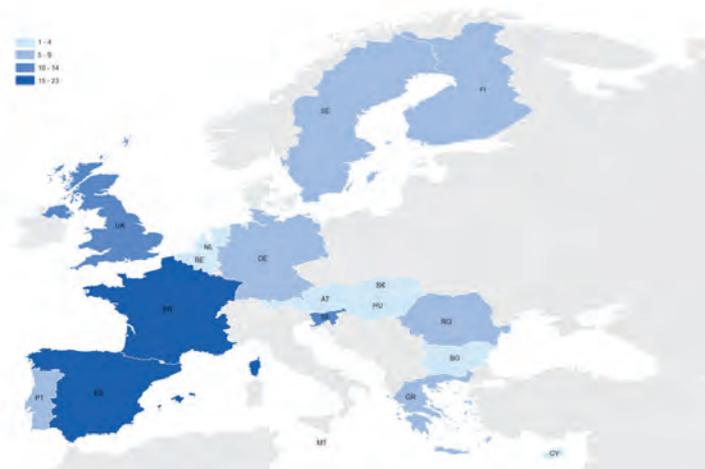
Figura 2.2 - Paesi dell'Unione Europea coinvolti con i GAL italiani in progetti di cooperazione transnazionale Leader ed extra-Leader per numero di partecipazioni e tematiche (continua)



Prodotti locali



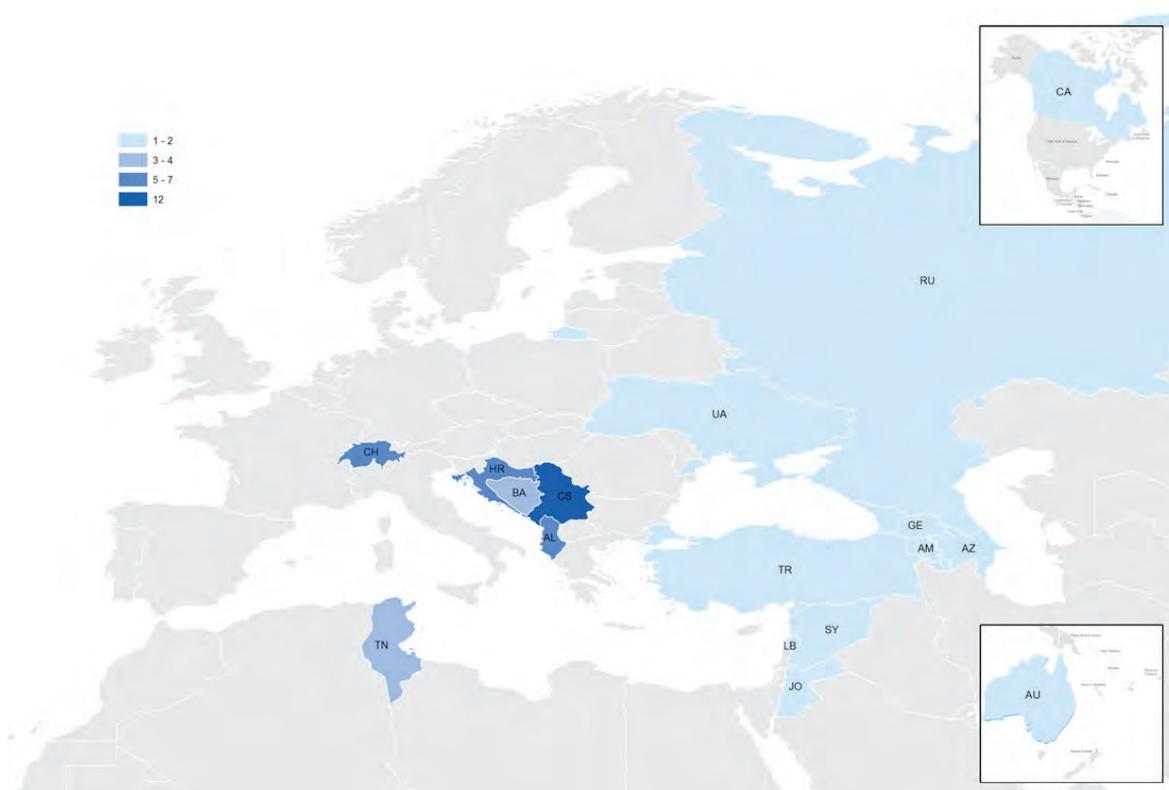
Qualità della vita



Turismo

Fonte: nostra elaborazione

Figura 2.3 – Paesi non membri dell’Unione europea coinvolti con i GAL italiani in progetti di cooperazione transnazionale Leader ed extra-Leader per numero di partecipazioni



Fonte: nostra elaborazione

2.3 La cooperazione in ambito Leader

2.3.1 I numeri della cooperazione e le aree tematiche dei progetti LEADER

Nell’ambito specifico della cooperazione Leader sono stati censiti 236 progetti. Di questi 107 (pari al 45%) fanno riferimento all’Iniziativa Comunitaria Leader II e al periodo di programmazione 1994-1999 e 129 all’iniziativa Leader+ (55%) connessa alla programmazione comunitaria 2000-2006⁴¹.

Come già accennato, lo strumento cooperazione è stato introdotto con Leader II, il quale di fatto prevedeva interventi in ambito transnazionale: 255 sono le azioni di cooperazione transnazionale finanziate a livello europeo nel periodo di programmazione di riferimento⁴² di cui il 42% ha visto la partecipazione di 203 GAL italiani.

Nell’ambito dell’Iniziativa Comunitaria Leader+, con la presenza di 132 GAL e la possibilità di creare accanto ai progetti transnazionali anche progetti di natura interregionale e infraregionale, sono state attivate 129 iniziative di cooperazione, di cui 67 interterritoriali e 62 transnazionali.

⁴¹ Occorre ricordare che i progetti connessi alla programmazione 2007-2013 non sono stati presi in esame in quanto le informazioni in molti casi non sono disponibili o sono carenti.

⁴² Cfr. Jones S., Soto P. (2001), La cooperazione transazionale nell’ambito di Leader II. Lezioni del passato, strumenti per il futuro, Osservatorio Europeo Leader, AEIDL, Bruxelles

L'analisi per area tematica mette in risalto che complessivamente – considerando sia il Leader II che il Leader+ - 89 progetti afferiscono al Turismo, 85 al tema della Qualità della vita e 62 ai Prodotti locali (cfr. Tabella 2.3).

La ripartizione tematica ha subito un'evoluzione tra l'Iniziativa Comunitaria Leader II e Leader+. Come si evince dalla Tabella 2.3 il focus dei progetti si è spostato dai Prodotti locali (passati dal 35% al 19% nei due periodi di programmazione) alla Qualità della vita (che passa dal 30% del Leader II al 41% del Leader+) e al Turismo (dal 35,5% passa a 39,5%). Fra i fattori che hanno determinato i cambiamenti tematici nei due periodi di programmazione segnaliamo le variazioni negli orientamenti strategici e nelle finalità della cooperazione così come definiti dai documenti di orientamento comunitari o nazionali che disciplinano la progettazione e l'attuazione delle iniziative comunitarie.

Tabella 2.3 - Progetti di cooperazione Leader II e Leader+ per area tematica e sottotematica (valori assoluti e percentuali)

		Leader II	Leader+	Totale	Leader II	Leader+	Totale
Prodotti locali	Promozione prodotti tipici	37	24	61	34,6	18,6	25,8
	Informazione e sensibilizzazione	0	1	1	0,0	0,8	0,4
Totale Prodotti locali		37	25	62	34,6	19,4	26,3
Qualità della vita	Attività culturali	0	4	4	0,0	3,1	1,7
	Coesione sociale	1	4	5	0,9	3,1	2,1
	Fonti energia rinnovabili	0	1	1	0,0	0,8	0,4
	Gestione del territorio	0	1	1	0,0	0,8	0,4
	Recupero patrimonio ambientale	6	12	18	5,6	9,3	7,6
	Recupero patrimonio storico e culturale	11	12	23	10,3	9,3	9,7
Totale Qualità della vita		32	53	85	29,9	41,1	36,0
Turismo	Itinerari	6	9	15	5,6	7,0	6,4
	Promozione turistica	32	42	74	29,9	32,6	31,4
Totale Turismo		38	51	89	35,5	39,5	37,7
TOTALE		107	129	236	100,0	100,0	100,0

Fonte: nostra elaborazione su banche dati Rete Rurale Nazionale

L'analisi dei progetti per "sottotematica" mette in evidenza la concentrazione intorno al tema della "promozione turistica", con una percentuale del 30% circa nei due periodi considerati. Alla "promozione turistica" tout court fanno seguito i progetti relativi alla "promozione dei prodotti tipici" (35% nel Leader II e 19% nel Leader+) e i "servizi" (che passa dal 13% al 15% nei due periodi).

2.3.2 L'indice di "dinamicità" nei progetti Leader

Per avere una misura sul livello di partecipazione dei GAL nella progettazione e realizzazione del Leader II e del Leader+ sono stati calcolati due indicatori: la "densità di partecipazione" e "indice di dinamicità".

Il primo indicatore fornisce una valutazione quantitativa complessiva della partecipazione dei GAL ai progetti di cooperazione; esso è dato dalla somma dei casi in cui il GAL ha assunto la veste di capofila e/o partner nei progetti Leader II e Leader+ (cfr. Tabella 2.4). La densità di partecipazione nel Leader II è pari a 233: 67 GAL hanno partecipato in veste di

capofila e 166 come partner. Nel caso del Leader+ la densità di partecipazione è pari a 442: 108 sono le partecipazioni in qualità di capofila e 334 come partner.

Tabella 2.4 - Partecipazione dei GAL a progetti di cooperazione Leader II e Leader+ per ruolo e area tematica

	Leader II			Leader+			Densità di partecipazione LEADER (a+b)
	Capofila	Partner	Densità di partecipazione (a)	Capofila	Partner	Densità di partecipazione (b)	
Prodotti Locali	26	48	74	21	64	85	159
Qualità della vita	19	45	64	43	94	137	201
Turismo	22	73	95	44	176	220	315
Totale	67	166	233	108	334	442	675

Fonte: indagine diretta

Dal confronto fra i due periodi di programmazione emergono i seguenti aspetti: i) il livello di partecipazione complessivo è quasi raddoppiato fra il primo ed il secondo periodo di programmazione; ii) il ruolo assunto dai soggetti – capofila e/o partner – presenta caratteristiche diverse: nel periodo di programmazione del Leader II i GAL che hanno assunto la veste di capofila rappresentano il 28,4% dei GAL che hanno partecipato ai progetti di cooperazione mentre, nel Leader+, tale ruolo è stato ricoperto da un GAL su quattro.

L'analisi per area tematica evidenzia una maggiore densità di partecipazione nei progetti di cooperazione relativi al Turismo: l'indice complessivo è pari a 315; nel caso dei progetti sulla Qualità della vita l'indicatore assume un valore pari a 201 ed infine nei progetti di cooperazione sui prodotti locali si attesta a 159.

Maggiori informazioni sulle interazioni tra i GAL nei progetti scaturiscono dall'analisi "indice di dinamicità", che prende in esame la densità di partecipazione ed il numero di progetti di cooperazione⁴³. Tale indice rappresenta una misura dell' "effetto moltiplicatore della cooperazione attivata": maggiore è il valore assunto dall'indicatore maggiore sarà il coinvolgimento dei GAL nella partecipazione ai progetti in veste di soggetto capofila o partner. A livello nazionale l'indice di dinamicità è pari a 1,86: ciò equivale a dire che ogni progetto approvato è riuscito ad attivare contestualmente quasi due collaborazioni con altri GAL del territorio nazionale.

Utilizzando lo stesso metodo è stato calcolato la densità di partecipazione e l'indice di dinamicità con riferimento al Leader II e al Leader+ (cfr. Tabella 2.5).

Tabella 2.5 – Indice di densità di partecipazione e di dinamicità complessiva per Leader II e Leader+

	Leader II	Leader+	LEADER
Densità di partecipazione	233	442	675
Numero di progetti di cooperazione	107	129	236
Indice di dinamicità	1,18	2,24	1,86

Fonte: indagine diretta

Complessivamente nel corso dell'Iniziativa Comunitaria Leader II sono stati atti-

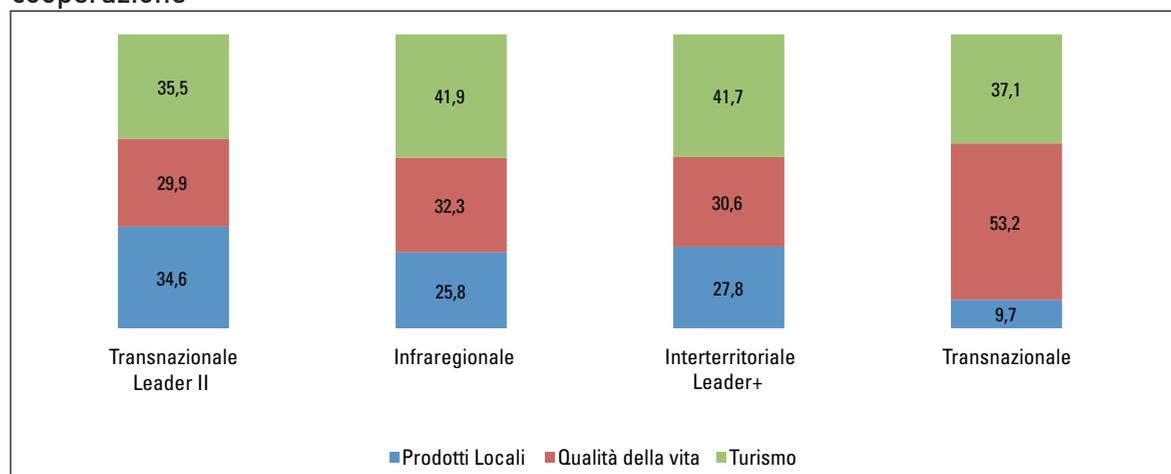
43 L'indice di dinamicità è stato calcolato nel seguente modo: $\frac{\text{Indice di densità di partecipazione} \cdot \text{N. progetti}}{\text{N. progetti}}$

vati 107 progetti; il valore relativo alla densità di partecipazione è pari a 233 e l'indice di dinamicità risulta 1,18. Per quanto riguarda il Leader+, partendo da una base progettuale di 129 iniziative e una densità di partecipazione pari a 442, l'indice assume un valore pari a 2,43.

Il confronto dei due indici evidenzia come nel passaggio tra il periodo di programmazione 1994-1999 a quello 2000-2006, a fronte di un incremento del numero di progetti pari solo al 20% (da 107 a 129) si assiste ad una maggiore densità di partecipazione da parte dei GAL ai progetti, con un indice di dinamicità più che raddoppiato. Ciò che era stato sperimentato con la cooperazione transnazionale nel Leader II diventa una prassi a cui sono assegnate delle priorità e in cui il numero di GAL coinvolti è più che proporzionale al numero dei progetti. Nel corso dei due periodi di programmazione considerati, come già evidenziato, il meccanismo della cooperazione in ambito Leader è passato da una connotazione esclusivamente transnazionale ad una a tre dimensioni (infraregionale, interterritoriale e transnazionale).

L'analisi congiunta per tipologia di cooperazione e ambiti tematici evidenzia che nel caso del Leader II il 35,5% è relativo al Turismo, il 3,6% ai Prodotti locali ed il 30% alla Qualità della vita. Il quadro appena descritto muta nel caso dei progetti transazionali del Leader+, in cui poco più della metà dei progetti afferisce alla tematica della Qualità della vita, il 37% al Turismo e solo il 10% circa ai Prodotti locali. Per quanto riguarda i progetti infraregionali ed interterritoriali del Leader+, in entrambi i casi, il 40% circa è relativo al Turismo, il 30% alla Qualità della vita ed infine un progetto su cinque è relativo ai Prodotti locali (cfr. Figura 2.4).

Figura 2.4 - Ripartizione % dei progetti Leader II e Leader+ per area tematica e tipologia di cooperazione



Fonte: nostra elaborazione su banche dati Rete Rurale

2.3.3 L'analisi regionale dei progetti LEADER

Dall'analisi della densità di partecipazione a livello regionale alle due Iniziative Comunitarie (Leader II e Leader+) emerge il maggior dinamismo delle regioni adriatiche, in particolare della Puglia, Abruzzo e Marche, in cui l'indicatore (che come abbiamo evidenziato precedentemente è dato dalla somma di tutti i progetti in cui il GAL

assume la veste di soggetto capofila o partner) è pari rispettivamente a 65, 63 e 59⁴⁴ (cfr. Tabella 2.6).

Tabella 2.6 – Leader II e Leader+: densità di partecipazione per regione

	Leader II			Leader+			LEADER
	Capofila	Partner	Densità di partecipazione	Capofila	Partner	Densità di partecipazione	Densità di partecipazione
Abruzzo	3	19	22	8	33	41	63
Basilicata	4	8	12	5	23	28	40
Calabria	5	14	19	7	27	34	53
Campania	2	9	11	3	19	22	33
Emilia Romagna	3	13	16	9	20	29	45
Friuli Venezia Giulia	0	11	11	3	3	6	17
Lazio	7	12	19	2	10	12	31
Liguria	1	3	4	1	6	7	11
Lombardia	2	0	2	6	11	17	19
Marche	3	3	6	13	40	53	59
Molise	2	2	4	3	7	10	14
Piemonte	6	5	11	2	4	6	17
Puglia	3	19	22	7	36	43	65
Sardegna	3	6	9	4	20	24	33
Sicilia	3	1	4	1	27	28	32
Toscana	8	12	20	6	14	20	40
Trentino Alto Adige	0	2	2	3	9	12	14
Umbria	6	8	14	10	14	24	38
Valle D'Aosta	0	2	2	0	4	4	6
Veneto	6	17	23	15	7	22	45
ITALIA	67	166	233	108	334	442	675

Fonte: nostra elaborazione

Le regioni che fanno registrare i livelli di partecipazione più bassi sono la Valle d'Aosta - con 6 partecipazioni complessivamente - e la Liguria con 11. Nella Figura 2.5 è riportata una mappa che riporta la densità di partecipazione per regioni; in particolare sono state definite 5 classi in base al valore assunto dall'indicatore esaminato.

L'analisi comparativa fra i due periodi di programmazione mette in risalto un sostanziale incremento della densità di partecipazione nelle Marche: nel periodo di programmazione 1994-1999 il numero partecipazioni in cui i GAL marchigiani hanno assunto la veste di soggetto capofila o partner sono solo 6, mentre nel periodo di programmazione 2000-2006 sono 53. Le regioni che si contraddistinguono per una variazione negativa della densità di partecipazione regionale tra il 1994-1999 e il 2000-2006 sono il Lazio (-7), il Friuli Venezia Giulia ed il Piemonte (-5 in entrambi i casi).

⁴⁴ La Provincia Autonoma di Trento e di Bolzano sono state accorpate sotto la voce "Trentino Alto Adige".

Figura 2.5 – Densità di partecipazione dei GAL a progetti di cooperazione LEADER per regione



Fonte: nostra elaborazione

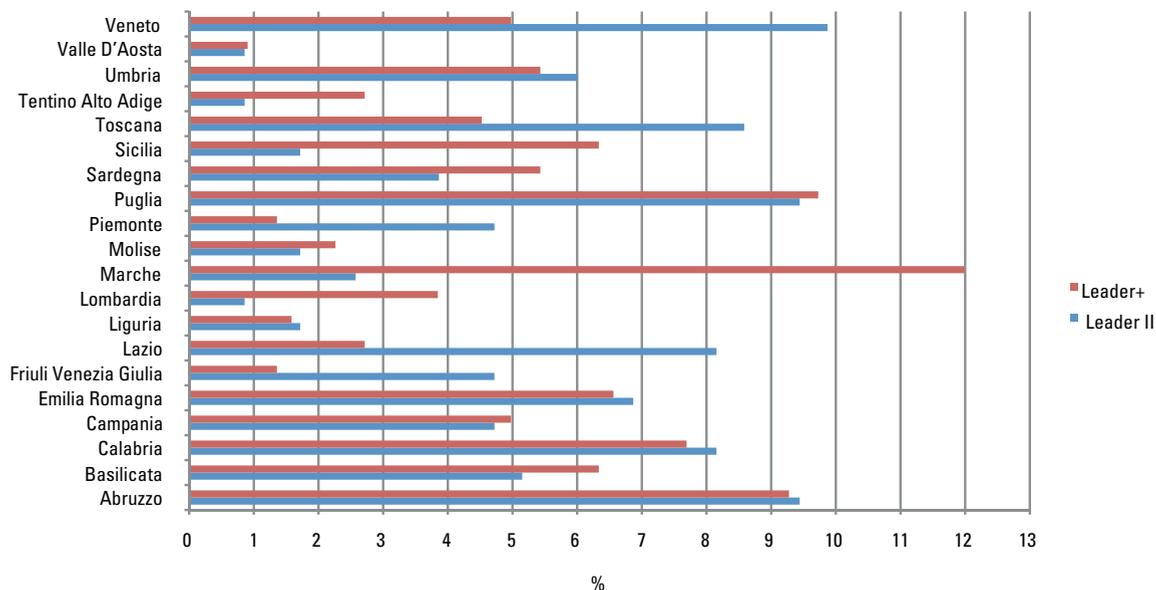
Per rilevare il “peso” di ogni singola regione nella progettazione degli interventi Leader II e Leader+, sia in veste di capofila che di partner, è stata calcolata l’incidenza percentuale delle partecipazioni attivate a livello regionale sul totale delle partecipazioni rilevate in ciascuna programmazione (cfr. Figura 2.6).

Le regioni che in entrambi i casi si collocano nelle prime posizioni (seconda e terza) della classifica sono la Puglia e l’Abruzzo con un’incidenza del 9%. Il Veneto occupa la prima posizione nel caso del Leader II mentre la Lombardia si colloca all’ultimo posto. Il quadro muta nel caso del Leader+: le Marche, che come abbiamo già evidenziato si contraddistinguono per una variazione positiva del numero di partecipazioni tra le due programmazioni, guidano la classifica che vede nelle ultime postazioni la Valle d’Aosta, il Friuli Venezia Giulia ed il Piemonte.

Importanti spunti di riflessione emergono dall’analisi regionale del numero di partecipazioni in base al “ruolo” assunto dai GAL. Complessivamente i progetti in cui i GAL hanno assunto la veste di capofila sono 175, di cui 67 relativi al Leader II e 108 al Leader+. Il 12% (pari a 21 in termini assoluti) dei progetti LEADER (Leader II e Leader+) è stato attivato nel Veneto, il 9% in Umbria, una quota analoga nella Marche e l’8% in Toscana (cfr. Figura 2.7).

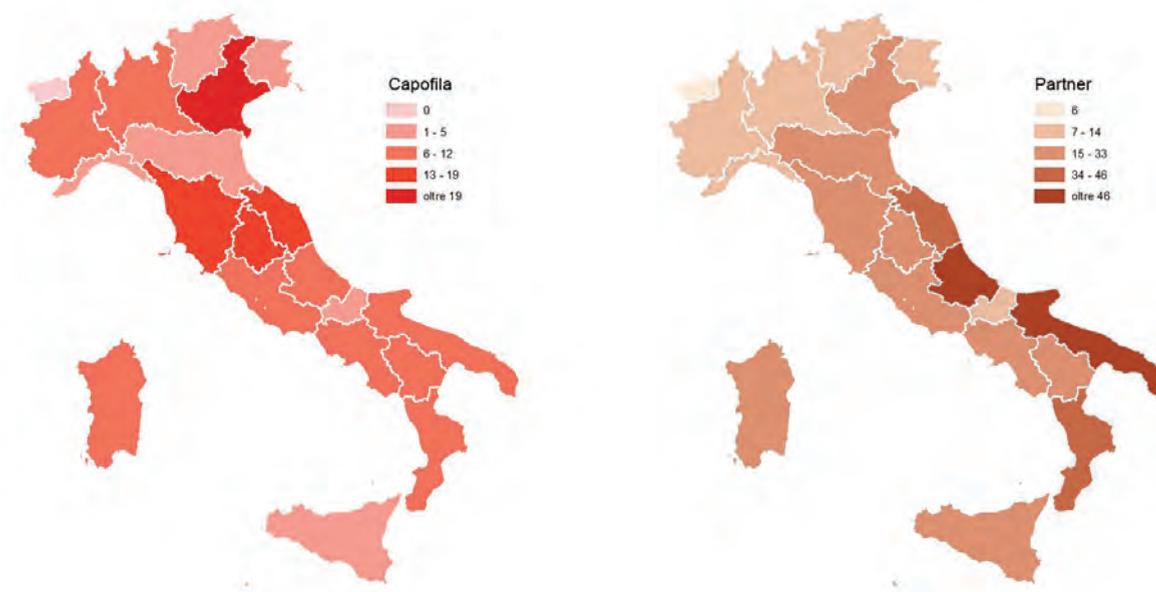
La Valle d'Aosta è l'unica regione in cui non sono stati rilevati progetti in cui i GAL sono capofila, seguita dalla Liguria (un solo progetto) e dal Trentino Alto Adige (3 progetti).

Figura 2.6 –Leader II e Leader+: l'incidenza % delle partecipazioni ai progetti di cooperazione per regione



Fonte: nostra elaborazione

Figura 2.7 - Partecipazione dei GAL a progetti di cooperazione LEADER come soggetto capofila e partner per regione



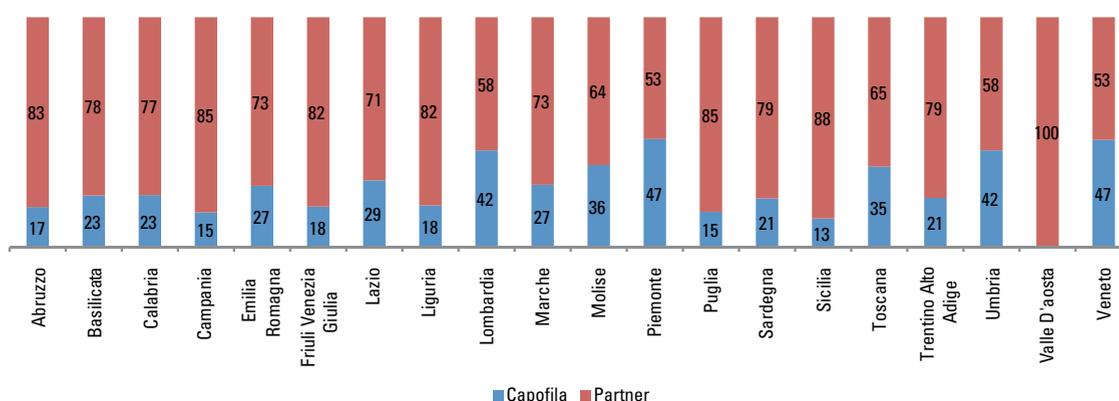
Fonte: nostra elaborazione

Le partecipazioni dei GAL in veste di partner sono 500, di cui 166 relativi al Leader II e

334 al Leader+. L'11% (paria 55 partecipazioni) è stato rilevato in Puglia, il 10% (52 in termini assoluti) in Abruzzo, l'8,6% (43) nelle Marche e l'8,1% in Calabria (41). Come si evince anche dall'analisi della Figura 2.7 in molte regioni il numero delle partecipazioni in cui i GAL sono partner è compreso tra 7 e 14.

Per avere un quadro più dettagliato a livello regionale è stata calcolata l'incidenza percentuale delle partecipazioni in base al "ruolo" (capofila o partner) rispetto al totale delle partecipazioni rilevate in ciascuna regione (cfr. Figura 2.8). Come abbiamo già avuto modo di evidenziare la Valle d'Aosta è l'unica regione in cui sono presenti esclusivamente progetti in cui i GAL hanno assunto la veste di partner.

Figura 2.8 – Incidenza % delle partecipazioni dei GAL in progetti Leader II e Leader+ per ruolo (capofila o partner) e regione



Fonte: nostra elaborazione

In Veneto, Piemonte, Lombardia e Umbria è stata rilevata una ripartizione pressoché "equa" fra il numero dei GAL che hanno partecipato in veste di capofila o di partner; nelle altre regioni emerge una maggiore partecipazione in veste di partner (superiore al 70%).

Un'ulteriore aspetto indagato riguarda la capacità dei GAL di costruire rapporti cooperativi a livello infraregionale, interterritoriale e transnazionale; sono stati esaminati, pertanto, il numero delle partecipazioni attivate a livello regionale per tipologia di cooperazione (cfr. Tabella 2.7).

Le partecipazioni a progetti infraregionali sono 111, tutti relativi alla programmazione Leader+; di queste, 43 sono state realizzate dai GAL che operano nelle Marche (pari al 38,7%), 16 in Umbria (14,4%), 12 in Sardegna (il 10,8%). Nel corso dell'iniziativa Leader+ la partecipazione a progetti intra muros è stata minima per molte delle regioni italiane, in particolare per quelle del nord.

Le partecipazioni a progetti interterritoriali sono 153; la Basilicata (con 18 partecipazioni, pari all'11,8% del totale delle partecipazioni), Puglia (con 17 partecipazioni), Abruzzo (15 partecipazioni, pari al 9,8%), Sicilia (7,2%), Emilia Romagna (6,5%) e Veneto (6,2%) sono le regioni che si contraddistinguono per il numero di adesione a tale tipologia di cooperazione. Densità basse di partecipazione sono state riscontrate nelle regioni Tirreniche (Toscana, Lazio e Sardegna) con un'incidenza del 2% circa.

Infine le partecipazioni ai progetti transazionali relativi alle due programmazioni sono 411, di cui 233 relativi al Leader II e 178 al Leader+. Le regioni più "dinamiche" in questo caso sono le seguenti: Puglia, con 44 partecipazioni (pari al 10,7%); Abruzzo, con 40 (9,7%);

Toscana, con 37 (9%); Calabria e Veneto rispettivamente con 35 e 34 partecipazioni Emilia Romagna, con 28 (cfr figura 2.9) .

Tabella 2.7 - Numero di partecipazioni di cooperazione *Leader II* e *Leader+* per regione e tipologia di cooperazione (valori assoluti)

	Transnazionale			Infraregionale	Interterritoriale
	Leader II	Leader+	LEADER		
Abruzzo	22	18	40	8	15
Basilicata	12	10	22	0	18
Calabria	19	16	35	8	10
Campania	11	10	21	3	9
Emilia Romagna	16	12	28	7	10
Friuli Venezia Giulia	11	5	16	0	1
Lazio	19	6	25	3	3
Liguria	4	3	7	0	4
Lombardia	2	9	11	0	8
Marche	6	1	7	43	9
Molise	4	6	10	0	4
Piemonte	11	1	12	0	5
Puglia	22	22	44	4	17
Sardegna	9	9	18	12	3
Sicilia	4	14	18	0	14
Toscana	20	17	37	0	3
Trentino Alto Adige	2	3	5	7	2
Umbria	14	3	17	16	5
Valle D'Aosta	2	2	4	0	2
Veneto	23	11	34	0	11
Italia	233	178	411	111	153

Fonte: nostra elaborazione

Figura 2.9 - Partecipazione dei GAL a progetti di cooperazione Leader per regione e tipologia di cooperazione



Fonte: nostra elaborazione su banche dati Rete Rurale

2.4 La cooperazione extra-Leader

2.4.1 I numeri della cooperazione e le aree tematiche dei progetti extra-Leader

Dall'indagine field che ha coinvolto i GAL attualmente presenti sul territorio nazionale e dall'analisi *desk* e della sitografia di riferimento che hanno permesso di censire i progetti, è emerso che il numero di progetti di cooperazione in ambito extra-Leader a cui i Gruppi hanno preso parte sono 95 (cfr. Tabella 2.8). Di questi 61 progetti (pari al 64,2% del totale) riguardano le declinazioni del tema della Qualità della vita, 21 il Turismo e 13 i Prodotti locali.

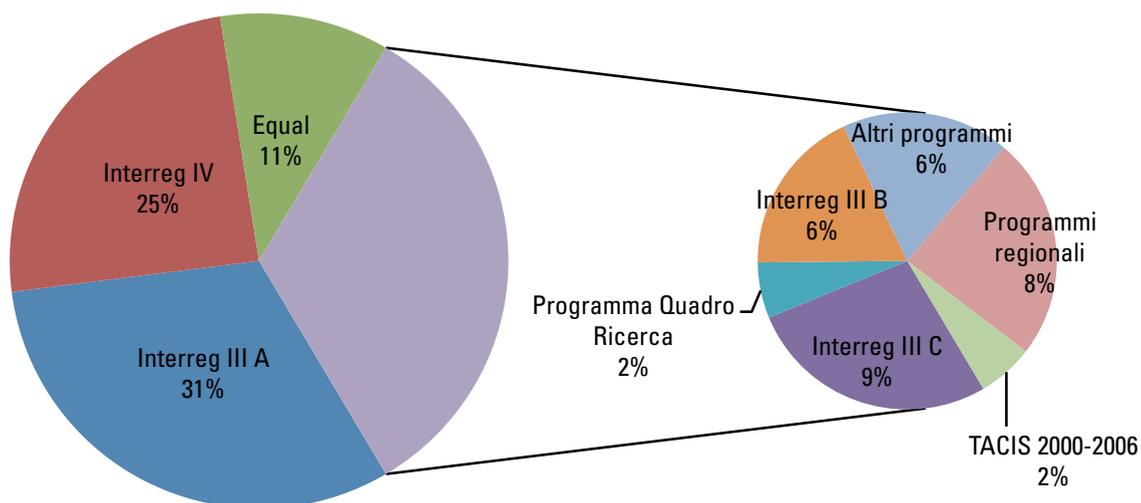
Tabella 2.8 – Progetti di cooperazione Extra – Leader per tematica e sottotematica

		V.a	%
Prodotti locali	Promozione prodotti tipici	9	9,47
	Informazione e sensibilizzazione	4	4,21
	Totale Prodotti locali	13	13,68
Qualità della vita	Attività culturali	2	2,11
	Coesione sociale	15	15,79
	Fonti energia rinnovabili	1	1,05
	Gestione del territorio	1	1,05
	Recupero patrimonio ambientale	12	12,63
	Recupero patrimonio storico e culturale	4	4,21
	Servizi	26	27,37
	Totale Qualità della vita	61	64,21
Turismo	Itinerari	6	6,32
	Promozione turistica	15	15,79
	Totale Turismo	21	22,11
Totale	95	100,00	

Fonte: nostra elaborazione su banche dati fonti diverse e indagine diretta

- I programmi presi in esame sono i seguenti (cfr. Figura 2.10):
- Interreg III: di cui 28 progetti relativi all'iniziativa comunitaria Interreg III A; 6 relativi ad Interreg B e 9 ad Interreg C
 - Interreg IV: 23 progetti
 - Equal: 10 progetti
 - VI e VII Programma Quadro: 2 progetti
 - TACIS 2000-2006: 2 progetti
 - Leggi nazionali e regionali: Legge 212 MAE (1 progetto), Legge regionale del Friuli Venezia Giulia n.19 del 30 ottobre 2000 (2 progetti), Legge regionale Puglia n.23 del 2000 (3 progetti), POR 2000-2006 (1 progetto), Progetto ex art.7 legge 84/2001 (1 progetto)
 - Altri programmi: Prices APQ Balcani (1 progetto), Prince UE-DG Ecofin (1 progetto), Programma ENPI (1 progetto), Programma Leonardo (1 progetto), IFAD (1 progetto).

Figura 2.10 - GAL e cooperazione territoriale. Progetti di cooperazione in ambito extraLeader per strumento di finanziamento



Fonte: nostra elaborazione su banche dati fonti diverse e indagine diretta

2.4.2 L'indice di dinamicità nella cooperazione nei progetti extra-Leader

Come per l'ambito Leader per misurare il livello di partecipazione dei GAL nei progetti *extra-Leader* è stata determinata la "densità di partecipazione" e calcolato "l'indice di dinamicità"⁴⁵. Per determinare la densità di partecipazione, così come illustrato precedentemente, è stato considerato quante volte ciascun GAL ha preso parte a iniziative progettuali *extra-Leader* in qualità di partner o capofila. La densità di partecipazione in questo caso assume un valore di 114: in 21 casi i GAL partecipano come soggetti capofila ed in 93 come partner.

In particolare delle 21 partecipazioni in veste di capofila il 38% (8 in termini assoluti) riguarda il sottotema della "coesione sociale", il 19% quello dei "servizi" ed una quota analoga la "promozione", il 14% l'ambito tematico "dell'informazione e sensibilizzazione" (cfr. Figura 2.11).

Con riferimento alle 93 partecipazioni come partner il 31% è relativo ai "servizi", il 26% alla "promozione", il 13% al "recupero del patrimonio ambientale", l'11% alla "coesione sociale" ed in egual misura alla tematica degli "itinerari".

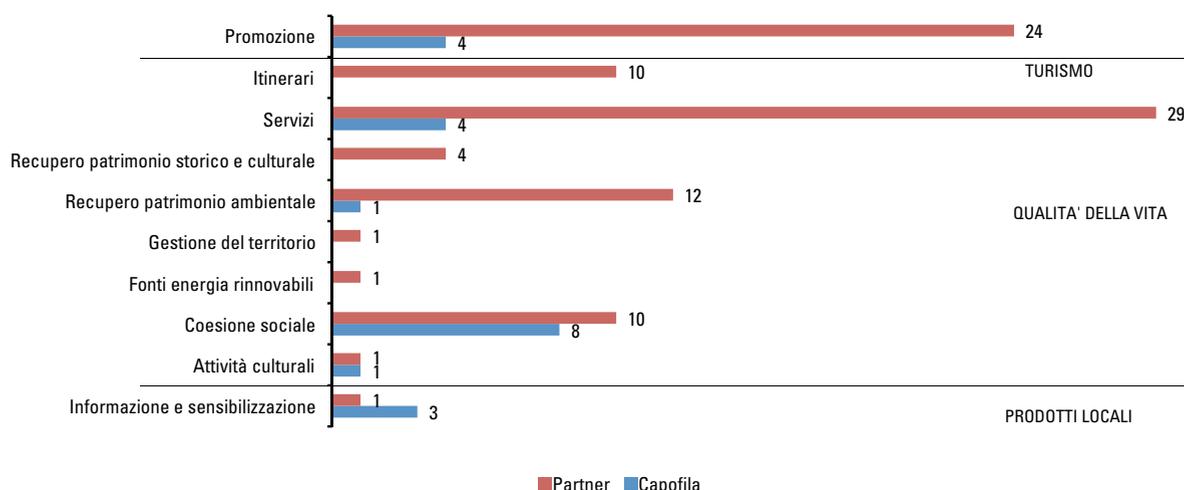
Per quanto riguarda l'indice di dinamicità⁴⁶, che come abbiamo illustrato nel par. 2.3.2 tiene conto della densità di partecipazione e del numero di progetti, complessivamente risulta pari a 0,2; tale dato evidenzia come l'effetto moltiplicatore della partecipazione dei GAL in ambito *extra-Leader* sia, a tutti gli effetti, ancora sottoutilizzato rispetto alle risorse, competenze e potenzialità delle agenzie. Di per sé l'approccio programmatico e le priorità dei diversi strumenti di finanziamento non prevedono direttamente ed esplicitamente, né rendono obbligatorio, il coinvolgimento dei GAL per cui la partecipazione ai bandi relativi a progetti *extra-Leader* evidenzia la scelta dei soggetti attuatori del Leader di implementare una strategia aziendale orientata ad ampliare le aree di intervento e la propria mission. Si tratta, in particolare, di agenzie che, successivamente all'esperienza territoriale maturata nel contesto Leader, intendono consolidare

⁴⁵ Cfr. par. 2.3.2

⁴⁶ Cfr. Nota 10

la propria attività ampliando il loro raggio di azione attraverso la programmazione e gestione di nuovi programmi territoriali e la ricerca di nuove risorse finanziarie.

Figura 2.11 – Progetti di cooperazione Extra-Leader per tematica, sottotematica e ruolo del GAL (valori assoluti)



Fonte: nostra elaborazione su banche dati fonti diverse e indagine diretta

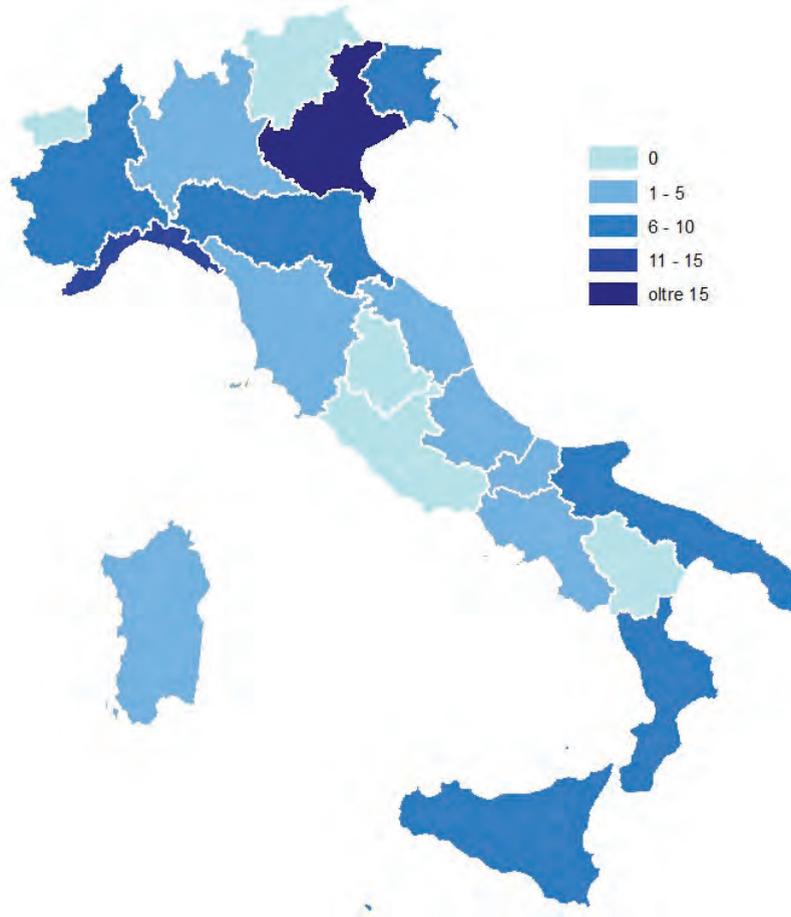
In questi casi i GAL partecipano nei partenariati dei progetti extra-Leader come vere e proprie agenzie di sviluppo del territorio individuando percorsi di accompagnamento nei processi di definizione, programmazione e attuazione di interventi finalizzati allo sviluppo e crescita dell'area di riferimento, ampliando gli ambiti tematici definiti con l'Iniziativa Comunitaria Leader. Si tratta, dunque, di un salto di qualità notevole, di una sovra-strutturazione necessaria che richiede investimenti, consolidamento di percorsi aziendali e di competenze, visione di futuro nonché attivazione di canali di finanziamento per ampliare gli ambiti di intervento e garantire la sostenibilità finanziaria delle strutture.

2.4.3 L'analisi regionale dei progetti extra-Leader

Le regioni in cui sono presenti GAL che si contraddistinguono per una maggiore partecipazione ai programmi extra-Leader in veste di soggetto capofila o partner sono Veneto (con 30 partecipazioni), Liguria (15), Emilia Romagna (10), Friuli Venezia Giulia (9) e Puglia (8) (cfr. Figura 2.12); ciò è connesso in parte anche alla loro posizione geografica essendo aree di prossimità nell'ambito del Programma Italia-Slovenia. In Basilicata, Lazio, Umbria e Valle d'Aosta non sono stati rilevati progetti di cooperazione extra-Leader.

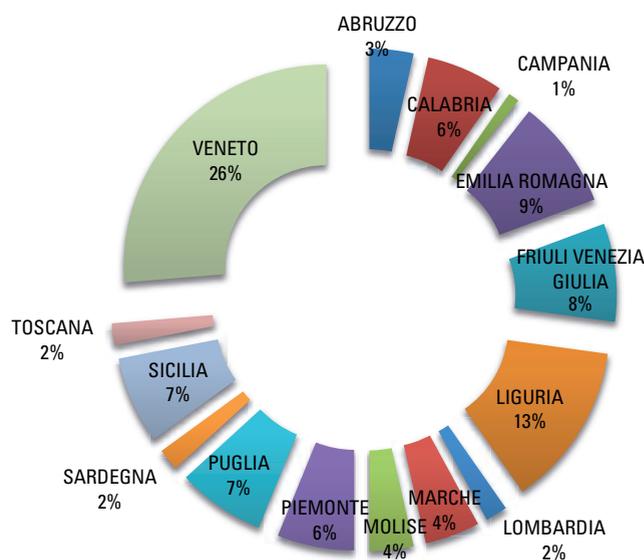
Il quadro appena delineato con riferimento alla densità di partecipazione è confermato anche dall'analisi dell'incidenza percentuale del numero delle partecipazioni rilevate in ogni regione sul totale delle partecipazioni (cfr. Figura 2.13): il 26% è relativo ai GAL del Veneto, il 15% a quelli liguri, il 9% a GAL dell'Emilia Romagna, l'8% a quelli del Friuli Venezia Giulia ed il 7% a quelli pugliesi. All'estremo opposto si collocano la Campania che rappresenta l'1% delle partecipazioni complessive, la Lombardia, Sardegna e Toscana che rispettivamente rappresentano il 2%.

Figura 2.12 – Densità di partecipazione dei GAL a progetti di cooperazione extra-Leader per regione



Fonte: nostra elaborazione su banche dati fonti diverse e indagine diretta

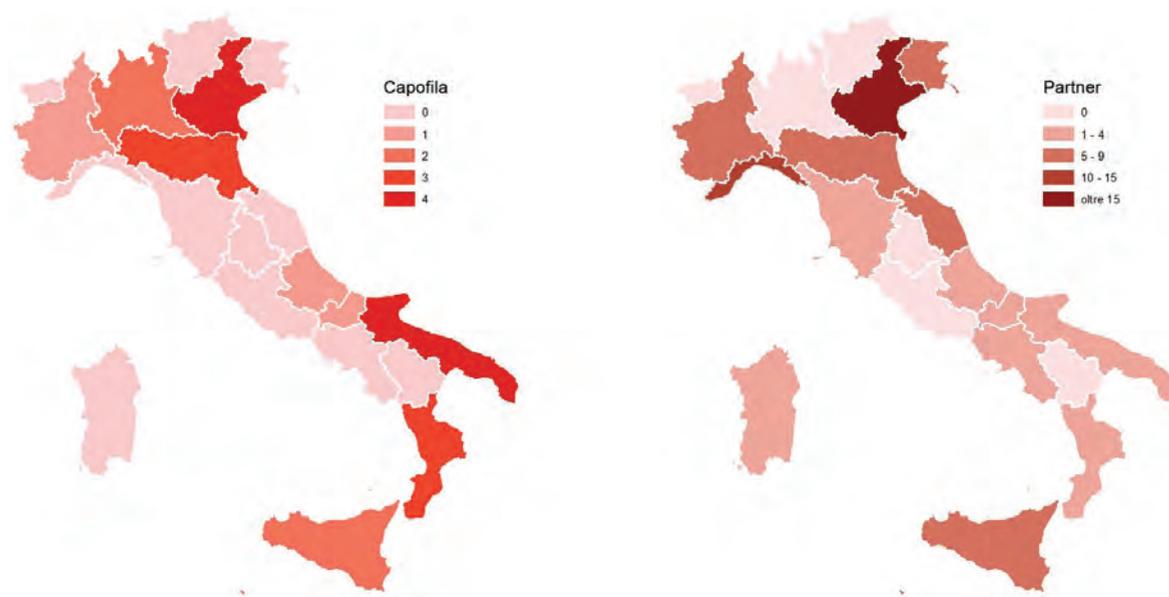
Figura 2.13 - Partecipazione dei GAL a progetti di cooperazione Extra-Leader per regione (%)



Fonte: nostra elaborazione su banche dati fonti diverse e indagine diretta

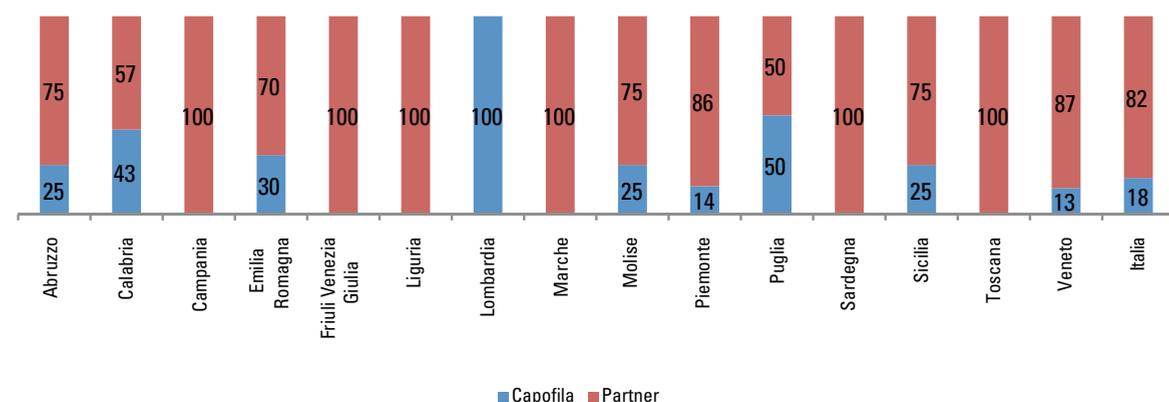
Il maggior dinamismo progettuale, la capacità di gestione e attrazione dei progetti che contraddistingue i GAL operanti nei territori del Friuli Venezia Giulia, Veneto ed Emilia-Romagna è confermata anche dall'analisi del ruolo assunto (capofila o partner) dai GAL nella progettazione extra-Leader. Su 21 casi in cui i GAL assumono la veste di capofila 4 sono localizzati nel Veneto e una quota analoga nella Puglia (cfr. Figura 2.14); su 93 partecipazioni come partner 26 (pari al 28%) sono nel Veneto, 15 in Liguria, 9 in Friuli Venezia Giulia e 7 in Emilia Romagna.

Figura 2.14 - Partecipazione dei GAL a progetti di cooperazione extra-Leader come soggetto capofila e partner per regione



Fonte: nostra elaborazione su banche dati fonti diverse e indagine diretta

Figura 2.15 - Incidenza % delle partecipazioni dei GAL in progetti di cooperazione extra-Leader per ruolo e (capofila o partner) e regione



Fonte: nostra elaborazione su banche dati fonti diverse e indagine diretta

Dall'analisi dell'incidenza percentuale del numero delle partecipazioni in veste di capofila

o partner sul totale delle partecipazioni rilevate a livello regionale emerge che la Lombardia è l'unica regione in cui i GAL hanno, dunque, assunto la veste di capofila; le regioni in cui i GAL partecipano ai progetti extra Leader solo come partner sono Marche, Campania, Liguria, Sardegna e Toscana. Le regioni che si caratterizzano per una ripartizione pressoché omogenea tra i due ruoli sono la Puglia e la Calabria (cfr. Figura 2.15).

2.5 Gli indicatori e l'indice di cooperazione territoriale

2.5.1 La metodologia

L'obiettivo del presente paragrafo, così come riportato nel par. 2.1.3, è quello di fornire una visione di sintesi che permetta di definire, in una logica di *benchmarking*⁴⁷, gli elementi di dinamicità più evidenti nel quadro dell'approccio alla cooperazione da parte dei GAL. L'esigenza guida è stata quella di creare una scala di confronto in relazione al livello di cooperazione in cui posizionare i GAL analizzati, evidenziando i Gruppi più performanti e fornendo degli spunti di riflessione per ulteriori approfondimenti.

Il disegno delle mappe di posizionamento di cui ai paragrafi successivi passa attraverso la definizione di un parametro metrico che agevoli la lettura di sintesi: il cosiddetto **Indice di cooperazione**.

Al fine di costruire l'indice volto a rilevare il livello di cooperazione dei GAL è stata effettuata una parametrizzazione di tre dimensioni chiave, collegate agli obiettivi dell'analisi:

- Il numero dei progetti di cooperazione a cui ogni GAL ha partecipato;
- il dimensionamento delle caratteristiche qualitative della partecipazione (quali la funzione di capofila svolta dai Gruppi di Azione Locale in seno ai progetti, la partecipazione a progetti transnazionali, la partecipazione a programmi *extra leader*);
- l'ampiezza partenariale data dal numero di soggetti coinvolti nei progetti, distinguendone i ruoli tra partner di prossimità (regionali e nazionali) e partner stranieri.

Per ricavare una misura sintetica relativa a ciascuno dei suddetti fattori sono stati costruiti tre indicatori:

- a) **Indicatore di progettazione** (*indprog*): l'indicatore è ottenuto attraverso un processo di normalizzazione mediante l'applicazione della seguente formula:
$$indprog = (n^{\circ} prog - n^{\circ} prog. min) / (n^{\circ} prog. max - n^{\circ} prog. min).$$
Tale parametrizzazione tiene conto del numero di progetti in cui sono coinvolti i GAL presi in esame. Il valore assunto dall'indicatore è compreso tra 0 ed 1: è pari ad 1 per i GAL che hanno registrato il maggior numero di partecipazioni a progetti di cooperazione e 0 per i GAL con il minor numero di partecipazione.
- b) **Indicatore di qualità** (*indqual*): per costruire un indicatore in grado di misurare la qualità della cooperazione si è tenuto conto di tre variabili: i) la funzione svolta dai GAL in qualità di soggetto capofila; ii) la partecipazione a programmi transnazionali; iii) la partecipazione a programmi extra-Leader. L'indicatore è stato costruito assegnando un peso maggiore alla

⁴⁷ Le analisi di *benchmarking*, nate all'inizio degli anni '80, sono adoperate in campo organizzativo per identificare le leve competitive di un settore. Tale analisi: i) studiano il posizionamento delle organizzazioni in funzione di alcuni aspetti-chiave; ii) individuano i *driver* del settore e le organizzazioni che operano in modo efficiente ed efficace. La finalità del *benchmarking* è quella di costruire una "comparazione costruttiva" fra le organizzazioni oggetto di studio per evidenziare le realtà organizzative "migliori" e innescare processi di apprendimento-cambiamento da parte delle organizzazioni meno brillanti.

prima variabile, in quanto mette in risalto il ruolo e la capacità organizzativa dei GAL nell'attivazione progettuale. Per ognuna delle tre variabili sono state create 4 classi di appartenenza che consentono di classificare i GAL sulla base dell'incidenza di verificabilità della variabile. I *range* sono costruiti intorno alla media con valori proporzionali alla deviazione standard. Sommando i singoli valori ottenuti e tenuto conto del diverso peso dato alle tre variabili (0,8 funzione capofila, 0,2 progetti transnazionali, 0,4 progetti extra-Leader) si è ottenuto un indicatore di qualità della cooperazione. L'indicatore così calcolato è stato successivamente normalizzato con la stessa formula descritta per l'indicatore di progettazione.

- c) **Indicatore di coinvolgimento** (*indcoinv*): tale indicatore è determinato sulla base del numero medio di partner coinvolti nei progetti, assegnando un peso maggiore alla presenza di soggetti stranieri. Anche in questo caso si tratta di un indicatore normalizzato.

Dopo aver calcolato i tre indicatori è stato calcolato l'indice di cooperazione attraverso la seguente metodologia:

$$\text{Indice di cooperazione} = (\text{indprog}) + (\text{indqual} \times 0,4) + (\text{indcoinv} \times 0,2)$$

Come si evince dall'analisi della formula è stato assegnato un peso maggiore alla capacità di partecipazione (*indprog*) ai progetti di cooperazione per tener conto del dinamismo partecipativo dei GAL, senza trascurare, però, la qualità ed il coinvolgimento partenariale che hanno il compito di ricalibrarne il peso sulla base del ruolo assunto dai GAL (capofila o partner, misurandone la densità) e della maggiore o minore presenza di partner stranieri ed italiani.

2.5.2 I GAL più dinamici

La tabella successiva riporta il posizionamento dei GAL più "dinamici" che si caratterizzano per un indice di cooperazione superiore a 0,5⁴⁸.

Al primo e al secondo posto si situano il GAL Venezia Orientale e il GAL Delta 2000 che si contraddistinguono per un indice di cooperazione pari rispettivamente a 1,35 e 1,02. Il valore medio dell'indice di cooperazione, calcolato sui 215 GAL esaminati, si attesta a 0,27. Questo dato evidenzia una diversa propensione alla cooperazione territoriale dei GAL.

Il primato del GAL Venezia Orientale è imputabile ad un eccellente indice di progettazione che con un valore pari a 1,00 risulta superiore al valore medio pari a 0,09. I GAL che si contraddistinguono per un valore consistente dell'indicatore di qualità, che a livello nazionale è pari a 0,34, sono due: il GAL Isola Salento e il GAL Monte Poro (1,00). Con riferimento all'indicatore di coinvolgimento fra i GAL dinamici emerge il GAL Isola Salento con un indicatore pari a 0,68 mentre il valore medio si attesta a 0,21. Se si analizzano i 215 GAL il primato spetta al GAL Terre di Marca con un valore dell'indicatore di coinvolgimento pari a 1,00.

Analizzando più in profondità i GAL "dinamici" da un punto di vista territoriale emerge che il dinamismo dei Gruppi rispetto agli indicatori definiti è premiante, nel complesso, per le regioni del nord in cui il valore medio dell'indice di cooperazione – considerando solo i primi 21 GAL - è pari a 0,76 (cfr. Figura 2.16). L'indicatore di progettazione evidenzia un minor livello di progettualità a sud e nelle isole, in cui il valore medio calcolato è pari a 0,20 e 0,17; al Nord l'indicatore registra un valore doppio (0,40), con il GAL Venezia Orientale (1,00), il GAL Delta 2000 (0,65) e il GAL Appennino Genovese (0,55) che ottengono valori ben al di sopra della media.

48 Per la visione completa del posizionamento di tutti i GAL censiti, nonché dei progetti di cooperazione realizzati da ciascuno di loro si rimanda al sito della Rete Rurale Nazionale, all'interno del quale è stata dedicata una sessione specifica allo studio condotto (www.reterurale.it).

La media relativa all'indicatore di qualità, in questo gruppo di benchmark, fa prevalere le isole (0,93); tale dato è influenzato dal fatto che solo due GAL (Eloro e Ogliastra) sono presenti nel gruppo.

Il livello di "qualità della progettazione", comunque, è abbastanza consistente anche nelle altre aree del Paese e le *performance* relative dei GAL superano la media del gruppo di *benchmark* (0,79) in diversi casi, da nord a sud: GAL Marsica(0,81); GAL Ogliastra (0,9); GAL Eloro(0,95); GAL Polesine Delta del Po(0,9); GAL Mongioie (0,89); GAL Isola Salento (1,00); GAL Alto Bellunese (0,95); GAL Farmaremma (0,81); GAL Monte Poro (1,00) e GAL Ogliastra (0,90).

Nel gruppo di *benchmark* considerato, l'indicatore di coinvolgimento assume un valore medio (0,24), in linea con la media nazionale (0,20).

Tabella 2.9 - Indice di cooperazione GAL e indicatore di progettazione, qualità e coinvolgimento dei GAL "dinamici"(indice di cooperazione > 0,5)

N°	GAL	Indicatore di progettazione	Indicatore di qualità	Indicatore di coinvolgimento	Indice di cooperazione
1	GAL Venezia Orientale	1,00	0,76	0,24	1,35
2	GAL Delta 2000	0,66	0,76	0,31	1,02
3	GAL Marsica	0,59	0,81	0,19	0,95
4	GAL Appennino Genovese	0,55	0,43	0,49	0,82
5	GAL Montefeltro	0,52	0,67	0,08	0,8
6	GAL Colli Esini San Vicino	0,41	0,67	0,1	0,7
7	GAL Ogliastra Po terre d'acqua	0,21	0,9	0,38	0,65
8	GAL Eloro	0,21	0,95	0,21	0,63
9	GAL Capo S Maria di Leuca	0,28	0,76	0,25	0,63
10	GAL Meridaunia	0,38	0,48	0,28	0,63
11	GAL Polesine Delta del Po	0,14	0,9	0,44	0,59
12	GAL Piceno	0,41	0,38	0,07	0,58
13	GAL Mongioie	0,21	0,86	0,15	0,58
14	GAL Alto Salento	0,24	0,67	0,35	0,58
15	GAL SOPRIP	0,28	0,62	0,16	0,56
16	GAL Trasimeno Orvietano	0,31	0,57	0,03	0,55
17	GAL Isola Salento	0,00	1,00	0,68	0,54
18	GAL Alto Bellunese	0,14	0,95	0,06	0,53
19	GAL Farmaremma	0,17	0,81	0,15	0,53
20	GAL Monte Poro	0,10	1,00	0,12	0,53
21	GAL Ogliastra	0,14	0,9	0,12	0,52
	NORD-OCCIDENTALE*	0,05	0,37	0,17	0,24
	NORD-ORIENTALE**	0,13	0,38	0,23	0,33
	CENTRALE***	0,12	0,41	0,19	0,32
	MERIDIONALE****	0,09	0,30	0,20	0,25
	INSULARE	0,05	0,30	0,25	0,22
	Italia	0,09	0,34	0,21	0,27

* Piemonte, Valle D'Aosta, Liguria, Lombardia

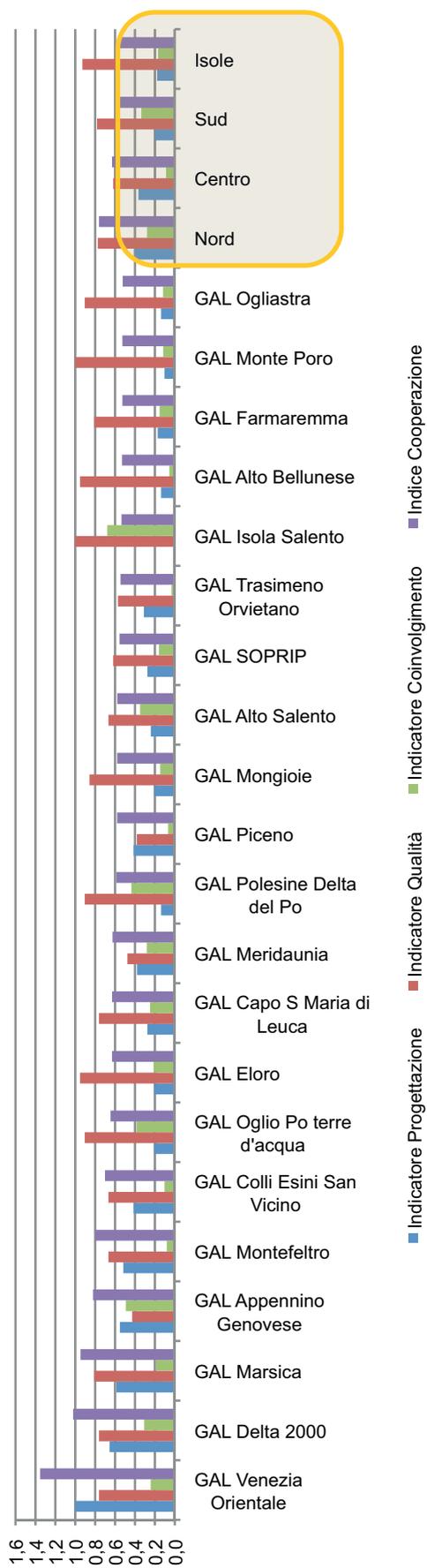
** Trentino Alto Adige, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna

*** Marche, Toscana, Umbria, Lazio

**** Campania, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria

Fonte: nostra elaborazione su banche dati fonti diverse e indagine diretta

Figura 2.16 - Confronto indicatori per i primi 21 GAL del gruppo di benchmark



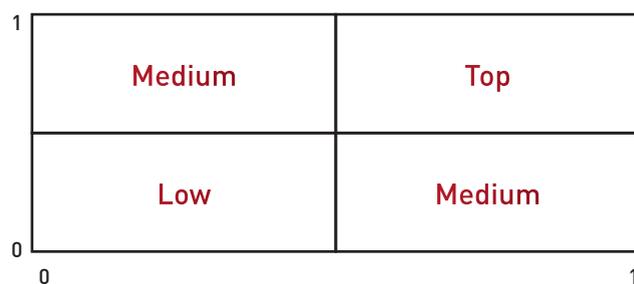
Fonte: nostra elaborazione su banche dati, fonti diverse e indagine diretta

2.5.3 L'analisi di posizionamento

Per l'analisi di *benchmarking* sono state costruite le "matrici di posizionamento" frutto di un'analisi congiunta di tipo duale delle variabili prese in esame per la costruzione dell'indice di cooperazione (*indicatore di qualità, indicatore di progettazione, indicatore di coinvolgimento*). Si tratta di mappe di dispersione utili alla visualizzazione puntuale del posizionamento dei GAL nel rapporto con tali indicatori che, oltre a rappresentare lo stato dell'arte rispetto al periodo considerato (2000-2012) consentono di rilevare gli elementi di criticità su cui intervenire per migliorare lo stato attuale. Inoltre tale analisi rappresenta la base di partenza per individuare "casi studio", in seno ai GAL analizzati, attraverso i quali osservarne gli approcci, gli assetti istituzionali e organizzativi, nonché il percorso evolutivo ed formulare riflessioni sulla *governance* dello strumento per il futuro.

La figura che segue rappresenta una classica matrice di posizionamento a due dimensioni che assumono lungo l'asse delle ascisse e delle ordinate i propri valori minimi e massimi. Nel caso specifico saranno rappresentati, in un confronto duale, gli indicatori considerati. Nel nostro studio, sulla base di tale approccio, sono state rappresentate **tre mappe di posizionamento bidimensionali**, derivate dall'incrocio di tre indicatori analizzati per misurare i livelli di dinamismo dei GAL nell'approccio di cooperazione.

Figura 2.17 - Matrice di posizionamento a due dimensioni

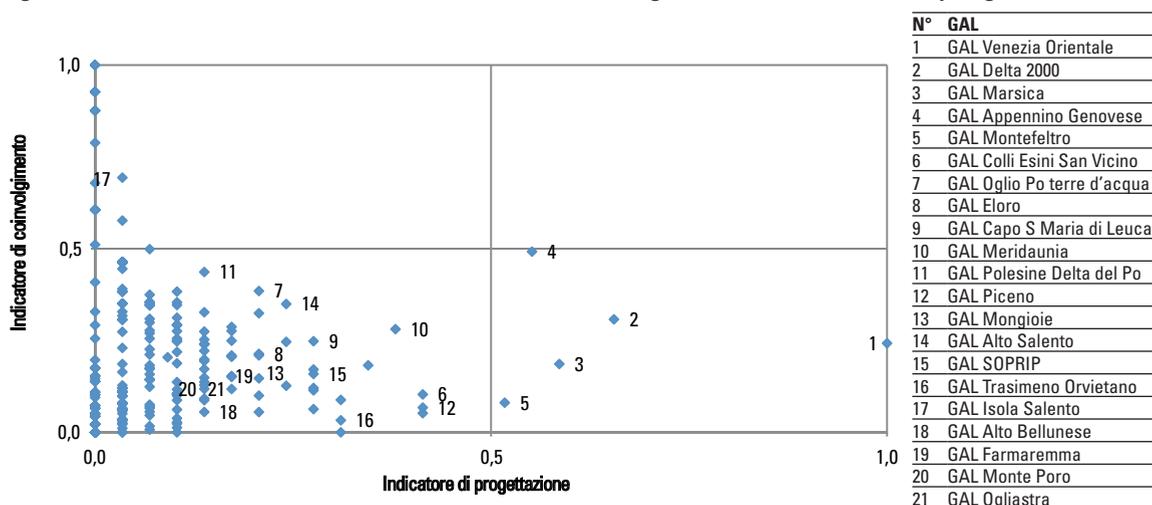


Fonte: nostra elaborazione

La prima mappa (cfr. Figura 2.18) incrocia l'indicatore di progettazione con quello di coinvolgimento. Si tratta di una rappresentazione della propensione alla cooperazione dei GAL che tiene conto delle partecipazioni a progetti di cooperazione e del numero di partner coinvolti: un numero rilevante di partecipazioni e partenariati "ampi" con il coinvolgimento di soggetti anche stranieri, sono le due variabili strategiche di un sistema di *governance* orientato all'ampliamento, sia dal punto di vista progettuale che partenariale. L'avvio di processi cooperativi per la definizione ed implementazione di strategie di sviluppo locale soprattutto con Gruppi e istituzioni che operano in contesti europei ed extra-europei consente di apprendere da altre regioni e paesi nuove strategie di sviluppo, acquisire e rafforzare competenze specifiche per il disegno e la realizzazione di progetti, elementi che favoriscono la progettualità nei GAL.

A questa stregua, il primo dato di rilievo da sottolineare è l'assenza di GAL posizionati nel quadrante TOP. In questo caso il GAL Appennino Genovese si trova leggermente al di sotto il valore di confine tra il quadrante intermedio e quello maggiormente performante, mentre gli altri GAL registrano punteggi ridotti rispetto ad un indicatore o all'altro.

Figura 2.18 - Posizionamento indicatore di coinvolgimento/Indicatore di progettazione



Fonte: nostra elaborazione su banche dati fonti diverse e indagine diretta

In particolare il GAL Venezia Orientale che registra un punteggio elevato per quanto concerne l'indicatore di progettazione in questa analisi di posizionamento è influenzato negativamente dall'indicatore di coinvolgimento che non assume valori rilevanti a causa di un numero di partner inferiori alla media complessiva.

Il basso livello di coinvolgimento è evidente in molti GAL ed in particolare in quelli che sono collocati nelle prime posizioni rispetto all'indice di cooperazione. In questo caso i primi 5 GAL si posizionano nel quadrante MEDIUM, nonostante l'elevata progettualità presente.

Nel quadrante più debole si colloca il maggior numero dei GAL analizzati, compresi alcuni dei GAL dinamici. La debolezza evidenziata nell'incrocio tra i due indicatori dimostra che la maggior parte dei GAL italiani è ancora debole sul fronte della progettazione partenariale, sia rispetto alla numerosità di progetti, sia rispetto alle capacità di coinvolgimento esterno. Per poter migliorare i livelli di *performance* – se lo si ritenesse necessario – occorrerebbe stimolare il livello di partecipazione dei GAL alle iniziative di progettazione, sostenendo partenariati con il coinvolgimento maggiore di soggetti.

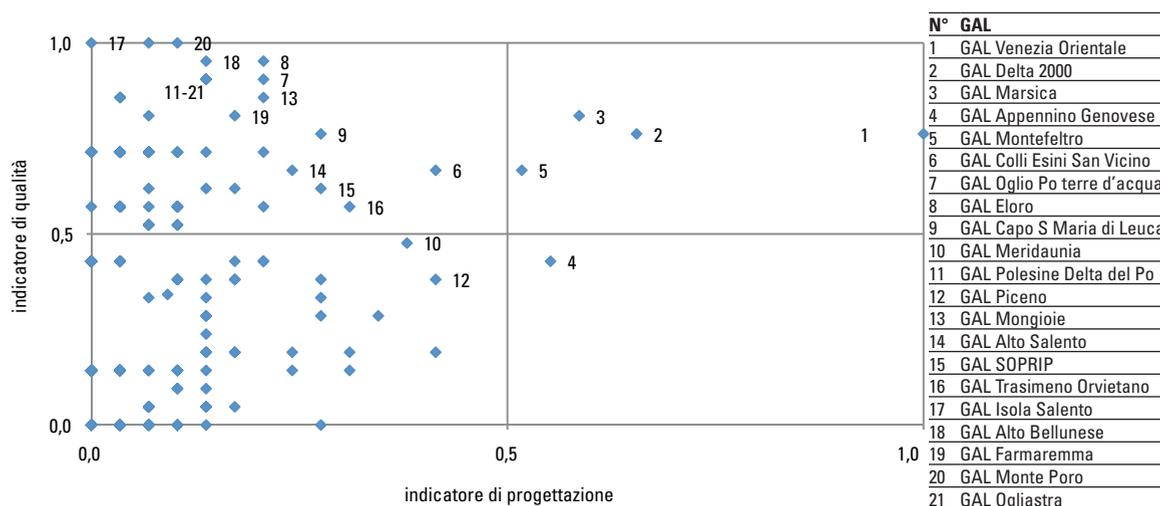
Tale rappresentazione non evidenzia, però, il livello di qualità progettuale ma, focalizzando l'attenzione sulla numerosità, potrebbe all'inverso raffigurare il livello di complessità gestionale delle iniziative. Maggiore è il numero di progetti e il numero di partner coinvolti, più complessa sarà la realizzazione delle attività.

In altri termini il posizionamento nel quadrante TOP della matrice potrebbe comportare difficoltà di tipo gestionale ai GAL che, in questa chiave di lettura, scelgono di mantenere alti i livelli di propensione alla cooperazione senza oltrepassare il limite della complessità gestionale che il coinvolgimento di un numero elevato di partner comporterebbe.

La seconda mappa deriva dal confronto tra l'*indicatore di qualità* e l'*indicatore di progettazione* (cfr. Figura 2.19). Attraverso tale incrocio si intende analizzare la connessione tra la qualità della cooperazione, che come abbiamo evidenziato precedentemente tiene conto del ruolo e della capacità organizzativa del GAL nel promuovere e gestire progetti di cooperazione *extra-Leader* e/o di natura transnazionale, in veste

di capofila ed il numero di progetti complessivi partecipati dal GAL. Valori consistenti sia dell'indicatore di qualità che di progettazione caratterizzano i Gruppi che nel loro percorso evolutivo hanno attuato/stanno attuando strategie progettuali ed organizzative in cui le variabili cruciali sono individuabili nella *leadership*, ovvero nel ruolo di capofila, e nella capacità di programmare, implementare e coordinare un numero rilevante di progetti non solo nell'ambito Leader ma anche extra-Leader e a carattere transnazionale.

Figura 2.19 - Posizionamento indicatore di qualità – indicatore di progettazione



Fonte: nostra elaborazione su banche dati fonti diverse e indagine diretta

Come si evidenzia nella mappa nel quadrante intermedio - ridotti livelli di progettualità (sotto 0,5) e buone *performance* per quanto concerne i livelli di qualità (superiori a 0,5) - si colloca la maggior parte dei GAL censiti nel *benchmark* considerato, insieme ad un gruppo consistente dei GAL presi in esame.

Nel quadrante LOW si collocano, invece, molti altri GAL che non riescono ad ottenere *performance* rilevanti in termini di progettualità e qualità, compresi 2 dei primi 20 GAL considerati: il GAL Meridaunia e il GAL Piceno, nonostante la buona *performance* complessiva.

Rispetto a questi due indicatori, 4 dei primi 5 GAL "dinamici" analizzati nel *benchmark* si posizionano all'interno del quadrante con le performance migliori (TOP). Si tratta del GAL Venezia Orientale, GAL Delta 2000, GAL Marsica e GAL Montefeltro che rappresentano, geograficamente, il Nord-Est del Paese. Gli elementi di "successo" di questi 4 GAL sono molteplici:

- le regioni adriatiche (Veneto, Emilia-Romagna, Marche e Abruzzo) si contraddistinguono per una propensione alla cooperazione internazionale confermata dall'analisi della partecipazione delle regioni di riferimento a diversi programmi di cooperazione internazionale (Italia-Slovenia, Transfrontaliero Adriatico, CADSES);
- un'esperienza consolidata nell'ambito delle politiche di sviluppo del proprio territorio: il GAL Venezia Orientale è stato fondato nel 1995, il GAL Delta 2000 nel 1996, il GAL Marsica nel 1994 e il GAL Montefeltro nel 1996;
- radicamento nel territorio come "agenzia di sviluppo": nell'arco dei circa 15 anni di attività i 4 GAL hanno esteso le proprie funzioni operando sul territorio come vere e

proprie agenzie di sviluppo, impegnate attivamente nella progettazione, implementazione e attuazione del programma Leader e di altre politiche territoriali.

Il GAL Appennino Genovese che, nella classifica dell'indice di cooperazione occupa il quarto posto, nella matrice di posizionamento rappresentata dalla Figura 2.19 si trova di poco al di sotto della linea che separa il quadrante TOP dal quadrante MEDIUM, con una performance lievemente più bassa con riferimento all'indicatore di qualità. In una situazione intermedia analoga si colloca il GAL Colli Esini San Vicino che registra una performance lievemente sotto la media dei GAL collocati nel quadrante TOP rispetto all'indicatore di progettazione. In sostanza il passaggio di tale Gruppo di Azione Locale da un quadrante intermedio a quello TOP dipende dal numero di progetti da attivare, mantenendo le stesse condizioni di partecipazione e qualità registrate fino ad ora.

Il livello qualitativo della progettualità Leader ed extra-Leader attivata dai GAL – misurata dall'indicatore di qualità - in relazione al numero di partner coinvolti – ovvero l'*indicatore di coinvolgimento* - è rappresentato nella terza mappa di posizionamento (cfr. Figura 2.20). Dall'analisi dell'intersezione dei due indicatori scaturiscono importanti spunti di riflessione su come i GAL abbiano/hanno interpretato la "cooperazione" sia nell'ambito della programmazione e gestione delle iniziative comunitarie che di altri programmi di sviluppo locale. I GAL che nel corso di questi anni hanno assunto la veste di capofila, promosso progetti di cooperazione non circoscritti ai confini locali e con il coinvolgimento di attori stranieri sono Gruppi che hanno inteso la cooperazione come una modalità per ampliare l'orizzonte locale, integrare la dimensione interterritoriale con quella transnazionale, apportare elementi di innovazione nella definizione delle strategie di sviluppo locale.

Anche in questo caso si evidenzia una debolezza strutturale da parte dei GAL, in termini di "qualità" progettuale (intesa secondo i parametri di confronto illustrati nei paragrafi precedenti). Nel quadrante TOP si posizionano solo due organizzazioni: il GAL Isola Salento, che rientra fra i GAL più dinamici, e il GAL Fontanabuona & Sviluppo (che dal Leader+ in poi è confluito nel GAL *Appennino Genovese*).

La maggior parte dei Gruppi di Azione Locale che occupano le prime posizioni del *benchmark* di riferimento sono posizionati nel quadrante intermedio che si caratterizza per un'elevata qualità progettuale ma un ridotto livello di coinvolgimento.

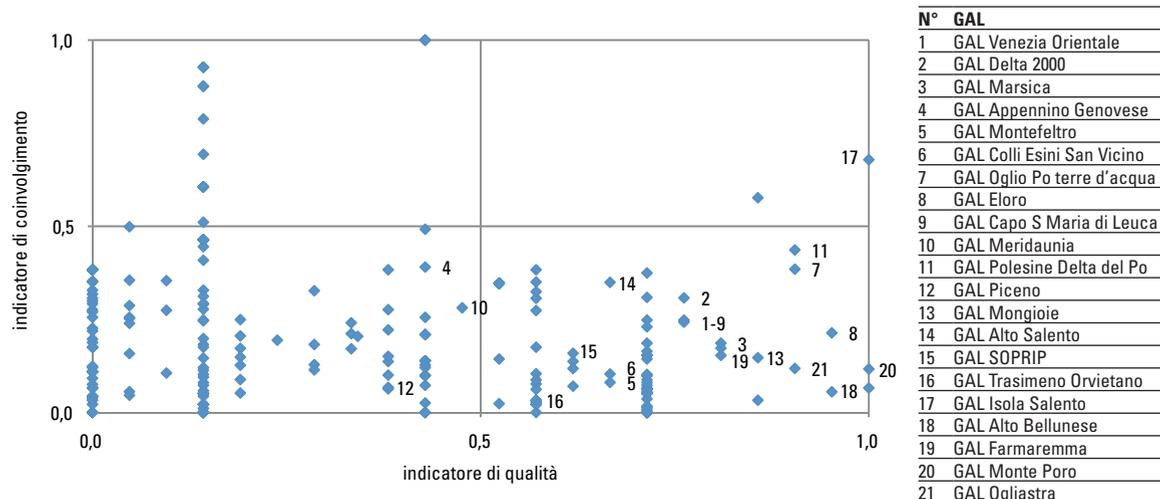
I GAL Venezia Orientale, Delta 2000 e Marsica⁴⁹, pur mantenendo elevati i livelli di qualità progettuale, danno vita a progetti in cui la partecipazione di partner è inferiore alla media e ciò condiziona negativamente il posizionamento. Il resto dei Gruppi di Azione Locale si colloca nel quadrante più "debole", in cui i due indicatori presi in esame assumono valori bassi.

In generale, rispetto a quanto rilevato nelle mappe di posizionamento analizzate, risulta debole a livello sistemico (considerando l'insieme dei GAL nazionali) la partecipazione alle reti lunghe. E ciò è da inquadrarsi rispetto alle dinamiche di complessità gestionale e nell'ambito della storia evolutiva dei GAL.

I GAL focalizzano, prevalentemente, le proprie attività sulla gestione delle progettualità di sviluppo locale peculiari dell'approccio Leader. Probabilmente – salvo le eccezioni relative agli organismi "dinamici" – i percorsi evolutivi dei Gruppi di Azione Locale in Italia, non hanno creato condizioni tali da favorire la loro maturazione in vere e proprie agenzie di sviluppo del territorio.

⁴⁹ Il GAL Marsica non è stato selezionato nell'attuale fase di programmazione (2007-2013) e il suo territorio è confluito in altri due GAL (Gal Gran Sasso Velino e GAL Alto Sangro Aventino).

Figura 2.20 - Posizionamento Indicatore di coinvolgimento/Indicatore di qualità



Fonte: nostra elaborazione su banche dati fonti diverse e indagine diretta

Su questo incide anche l'instabilità degli assetti istituzionali e territoriali (in termini di spazialità, confini amministrativi, ecc..) nell'evoluzione tra l'Iniziativa Comunitaria Leader II e Leader+ e successivamente tra questa e l'Approccio Leader Asse IV. Cambiando i confini territoriali e la dimensione organizzativa, sono mutati, spesso, gli equilibri di gestione amministrativa e politica del territorio.

A ciò si aggiunge, anche sulla base di quanto rilevato nel corso dell'indagine diretta, che le modalità di gestione dell'Approccio Leader Asse IV introducono nuove funzioni e nuovi ruoli per i Gruppi di Azione Locale (di controllo, di interrelazione con gli Organismi Pagatori, ecc..) che, nonostante le differenze tra le regioni, lasciano poco spazio alle agenzie non consolidate, per definire e gestire propri percorsi progettuali e visioni esterne a quelle dell'attività finanziate dal Leader.

In sostanza la maggior parte dei GAL è concentrata sulla gestione degli interventi dei PSL a impatto locale e sulla contigenza amministrativa e procedurale che gli stessi richiedono, così che l'attività dedicata alla cooperazione e ad altre iniziative esterne rimane non pienamente esplorata.

Esistono, come già evidenziato, delle eccezioni. Alcuni Gruppi di Azione Locale si distinguono per capacità organizzativa, percorsi di consolidamento, strategie condivise con altri attori istituzionali che operano sugli stessi territori fin dalla fine degli anni '90; in cui i progetti sono tasselli che hanno la funzione di attuare strategie complessive di sviluppo locale, in cui il sistema di relazioni partenariali è consolidato sia a livello nazionale che internazionale.

È il caso dei GAL Venezia Orientale, Delta 2000 e Marsica, ad esempio il cui approccio alla stregua di Agenzie di Sviluppo del territorio tende a far emergere i livelli di performance anche nell'ambito dello specifico benchmark relativo alla cooperazione.

2.6 Risultati, criticità e lezioni apprese: alcune considerazioni dei GAL

In questa sezione si riportano le informazioni estrapolate dalla terza parte del questionario utilizzato nell'indagine field⁵⁰, finalizzata a rilevare i principali risultati conseguiti dai progetti di cooperazione esaminati, le criticità emerse sia in fase progettuale che ope-

⁵⁰ L'analisi è relativa ai progetti rilevati attraverso l'indagine field. Il tasso di risposta alle domande relative a questa sezione si situa intorno al 30%.

rativa e le lezioni apprese durante la loro implementazione. Come indicato nel secondo capitolo di questo Volume, il questionario aveva la finalità di censire i progetti extra-leader in capo ai GAL italiani al fine di ricostruire – insieme a quelli Leader, di cui si disponevano già le informazioni - il loro “parco progetti” in ambito cooperazione. Le considerazioni richieste ai GAL riguardavano principalmente questa tipologia di progetti, ma quanto dichiarato dagli stessi può essere esteso all’esperienza cooperazione nel suo complesso.

L’analisi che segue prende quindi le mosse dal racconto diretto dei protagonisti e consente di cogliere, pur se in maniera sintetica, gli aspetti positivi e negativi che hanno caratterizzato l’esperienza di cooperazione e che hanno in misura diretta ed indiretta condizionato il processo di *governance* dei progetti.

2.6.1 I principali risultati

La progettazione ed implementazione delle iniziative di cooperazione ha generato una serie di risultati, sia di processo che di prodotto, che possono essere classificati in quattro categorie: istituzionali, gestionali, sociali ed economici.

Fra i risultati di **natura istituzionale**, gli intervistati hanno evidenziato la creazione ed il rafforzamento di “reti relazionali” finalizzate alla condivisione di informazioni ed esperienze, alla promozione di nuovi progetti di cooperazione, attraverso lo sviluppo di strategie di intervento comuni.

Attivando scambi tra le varie aree nazionali e internazionali sono state create nuove e importanti relazioni fra i soggetti coinvolti nelle attività previste dai progetti: *“la creazione e il consolidamento di una partnership a lungo termine ha rappresentato il volano per ulteriori progetti di cooperazione”*.

Grazie alla creazione di reti relazionali, pertanto, sono state messe in campo nuove opportunità di crescita per i territori coinvolti. Dalle testimonianze raccolte, appare evidente il rafforzamento degli ambiti tematici oggetto dei progetti. Nello specifico, l’offerta turistica locale si è rafforzata rendendola più appetibile ai potenziali mercati esterni. Come testimoniano gli intervistati: *“con riferimento ai principali risultati ottenuti sia a livello di progetto sia a livello di GAL, vi è lo sviluppo di una strategia integrata per un turismo sostenibile nell’area danubiana e del fiume Po, nonché la creazione di una rete di Comuni, esperti, gruppi di interesse”*. E ancora, *“il progetto ha creato un’identità comune per lo sviluppo delle zone rurali, ha riunito imprese dell’ospitalità rurale del Mediterraneo con un marchio per garantire e promuovere un sistema unificato di promozione, anche attraverso il web”*.

Anche l’identità locale si è fortificata grazie al confronto con contesti internazionali, che hanno permesso di consolidare i rapporti con le comunità dei migranti. Ad esempio, *“dal progetto sono nate ottime relazioni istituzionali tra il GAL Meridaunia e la Federazione dei Pugliesi in Ontario. La Federazione, difatti, ha deciso di diventare socio del GAL nel Giugno 2008”*.

Inoltre, le esperienze di cooperazione hanno inciso positivamente anche sulla competitività della produzione locale: attraverso la creazione di reti tra imprese, associazioni di categoria, istituzioni locali e centri di ricerca, sono stati definiti sistemi di qualità.

Gli *output* dei risultati istituzionali sono diversi; i più comuni sono rappresentati da studi di settore, progetti pilota, creazione di marchi comuni, sviluppo di manuali e linee guida per interventi in settori di interesse, progetti di promozione territoriale.

In tal senso si pronunciano i nostri intervistati:

“con riferimento ai principali risultati ottenuti sia a livello di progetto sia a livello di GAL, vi è lo sviluppo di una strategia integrata per un turismo sostenibile nell’area danubiana e del fiume Po, nonché la creazione di una rete di Comuni, esperti, gruppi di interesse”.

“Il progetto ha creato un’identità comune per lo sviluppo delle zone rurali, ha riunito imprese dell’ospitalità rurale del Mediterraneo con un marchio per garantire e promuovere un sistema unificato di promozione, anche attraverso il web”.

Nella categoria **risultati gestionali** ritroviamo sia l’acquisizione delle competenze connesse all’organizzazione e amministrazione della struttura operativa del GAL (come ad esempio l’acquisizione di tecniche di *project management*), e alla gestione del “ciclo di vita” di un progetto europeo; che alla capacità di individuare modalità organizzative e gestionali per offrire specifici servizi a supporto sia del mondo imprenditoriale che sociale e istituzionale

Ad esempio, la condivisione di un buon sistema di monitoraggio e autovalutazione, così come una puntuale assegnazione dei compiti ha consentito ai partner di avere una visione chiara del progetto e realizzare al meglio le attività previste. Ad esempio, la *“corretta ed efficiente gestione delle attività progettuali, monitoraggio costante dei risultati, efficiente allocazione del budget. Individuazione di un modello di gestione della reception diffusa con riferimento al settore del turismo e delle terme”.*

Così come, attraverso un buon *project management* è stato possibile allargare la base sociale ed eventualmente imparare ad avvalersi di esperti per un più efficace raggiungimento degli obiettivi. Talvolta, grazie alla costituzione di sistemi di gestione e coordinamento comuni (ad esempio il GEIE), è stato possibile superare le difficoltà legate ai problemi amministrativi-operativi e garantire sostenibilità al progetto. Ad esempio, *“Le aree e i musei beneficiari del progetto, sono divenute oltre che punto di riferimento anche attori trainanti per le attività culturali. Il progetto, inoltre, ha permesso il rafforzamento e il consolidamento dell’organizzazione reticolare esistente tra le singole strutture delle tre aree, con positive ricadute anche sotto l’aspetto finanziario con l’attuazione di piccole economie di scala, grazie alla condivisione di alcuni servizi museali e di alcune figure professionali (es. operatori didattici) e con l’aumento dei flussi di utenza”.*

Con riferimento ai **“risultati di natura “sociale”** i progetti di cooperazione dei GAL hanno creato rapporti di collaborazione, hanno, generato scambi culturali e di esperienze; promosso iniziative congiunte per l’inserimento nel contesto sociale ed economico di categorie svantaggiate della popolazione. Per relazionarsi con culture e lingue diverse, e coinvolgere i soggetti più deboli della popolazione, i GAL hanno utilizzato nuove tecnologie di comunicazione. Si cita: *“nella nascita di un network ed un laboratorio comune per la condivisione di buone prassi e l’individuazione di soluzioni innovative nella gestione del sistema sanitario e di welfare nei paesi dei Balcani coinvolti. Il progetto ha contribuito a rafforzare la pianificazione ed il management dei servizi socio-sanitari e, conseguentemente, ha sostenuto l’integrazione tra il settore sanitario ed il mondo sociale. In particolare l’attività del GAL è stata significativa per quanto riguarda il recupero ed il reinserimento sociale di alcune tipologie di psichiatrici”.* Così come, *“nell’attivazione di un Laboratorio-Incubatore per la sperimentazione di un modello di Fattoria Sociale per favorire l’inserimento dei soggetti svantaggiati nel mondo del lavoro agricolo-rurale attraverso la creazione di cooperative sociali agricole e la diffusione di laboratori riabilitativi”.*

Tra gli output realizzati troviamo materiale pubblicitario, organizzazione di eventi, analisi e studi territoriali, pubblicazioni.

I risultati di natura **economica rilevati** fanno riferimento a nuove opportunità di lavoro/formazione e alla creazione e rafforzamento delle imprese locali. I progetti di coopera-

zione hanno avuto come effetto quello di favorire l'inserimento lavorativo di particolari categorie di soggetti (come ad esempio le donne e i giovani), di promuovere attività formative in settori cruciali per l'economia locale (es. artigianato, turismo, ristorazione). Ad esempio, *"tra le attività svolte ed i risultati ottenuti si segnalano: tirocinio formativo ed orientamento, aggiornamento delle guide turistiche sull'enogastronomia ferrarese; creazione di un gruppo di esperti al fine di acquisire informazioni utili sullo stato della programmazione economico-turistica del territorio provinciale; strutturazione dell'offerta turistica "birdwatching" nel delta del PO; assistenza tecnica per operatori della ristorazione tipica; comunicazione e promozione turistica tra pubblico e privato"*.

Con riferimento alle imprese, i progetti hanno consentito di sperimentare l'offerta di servizi di accompagnamento per l'avvio di nuove attività produttive, la nascita ovvero il rafforzamento di relazioni commerciali e produttive. Si cita: *"la presenza di un nuovo servizio di affiancamento alle imprese locali, che si è realizzato attraverso azioni di orientamento, supporto ed assistenza legata alla definizione e valutazione delle idee imprenditoriali"*.

Grazie al contatto con nuove realtà territoriali, molti imprenditori hanno acquisito un grado di apertura e una capacità di governo dei processi di internazionalizzazione dell'azienda non frequenti nel settore agroalimentare e forestale e soprattutto nell'ambito delle PMI.

La creazione di reti fra imprese ha consentito il miglioramento della qualità dei sistemi produttivi locali, favorendo da un lato il flusso di informazioni e l'accrescimento delle competenze e delle capacità imprenditoriali, dall'altro ha permesso di raggiungere un rilevante grado di rappresentatività territoriale di livello europeo, tramite il quale concorrere al conseguimento di obiettivi importanti quali il riconoscimento europeo di un sistema di produzione certificata e al posizionamento competitivo di mercato di prodotti "di nicchia". A tal proposito, tra le indicazioni emerse segnaliamo la *"definizione di specifiche procedure ed input per la promozione e commercializzazione dei prodotti tipici locali nel mercato internazionale e sulle migliori modalità di attuazione"*.

2.6.2 Le criticità

Il processo di costruzione e realizzazione dei progetti di cooperazione non è stato sempre "lineare". Dall'analisi empirica emergono diverse criticità connesse sia alla fase progettuale che operativa-gestionale. L'origine di tali criticità può essere "endogena" ed "esogena".

Le difficoltà endogene sono connesse sia alla **partnership** che al **processo di costruzione, gestione e controllo del progetto**. Per quanto riguarda il partenariato bisogna tener conto del fatto che costituisce uno degli elementi cruciali di insuccesso/successo del progetto di cooperazione: per questo motivo molte delle criticità emerse dall'analisi *field* derivano dal *"mettere insieme soggetti differenti"*. Tra i problemi più frequenti, pertanto sono stati segnalati:

Metodologia, barriere linguistiche e differenze culturali

La comunicazione è il primo scoglio da superare nella creazione/ideazione di un progetto con altri partner. Pur nella scelta di una lingua franca, in alcuni casi il confronto ed il dialogo con i partecipanti stranieri è stato complesso ed oneroso in quanto i GAL hanno sopravvalutato le loro competenze linguistiche e/o il ricorso ad interpreti non è stato efficace a causa della *"specificità"* dei temi affrontati. A ciò si aggiunge che ognuno dei partner coinvolti porta con sé una propria storia, norme giurisdizionali e amministrative, una personale cultura aziendale, nonché un proprio

metodo per la concezione, organizzazione e attuazione del progetto. A tal proposito così si pronuncia un intervistato: *“Le criticità hanno riguardato soprattutto una certa difficoltà nel far accettare e coinvolgere gli attori sociali ed istituzionali albanesi alla progettazione partecipata bottom-up, soprattutto per la novità metodologica introdotta e per una certa “difesa” delle rispettive prerogative”*. Per superare tale criticità alcuni GAL hanno dedicato incontri specifici volti a superare (attuire) le diversità di contesto normativo e gestionale e allineare gli obiettivi tramite la definizione di regole generali e trasparenti.

Distanza fisica tra gli attori coinvolti

Alcuni GAL hanno evidenziato il problema della “distanza” geografica tra gli attori che si è cercato di attuare ricorrendo ai nuovi strumenti di comunicazione (TIC). Il loro utilizzo ha consentito di limitare il numero dei viaggi e incontri e di far fronte ai problemi legati alla ridotta o diversa disponibilità di risorse finanziarie destinate all’animazione. Ciò nonostante alcuni GAL, che operano in contesti territoriali distanti, o dove l’accessibilità informatica delle aree rurali coinvolte è ridotta, hanno dichiarato il ricorso a contatti *“face to face”* come unico strumento per rendere il processo decisionale più efficace ed efficiente e rinforzare le relazioni fra gli attori. A tale scopo essi sono stati costretti ad organizzare “missioni istituzionali” con una maggior frequenza rispetto alle previsioni con un aumento dei costi. Ad esempio, *“La fase progettuale della realizzazione dei microprogetti locali, che ha costituito la parte centrale delle attività del progetto REDAM II, ha comportato un costante impegno di supervisione e coordinamento, necessario per garantire la piena aderenza dei microprogetti (e dei loro obiettivi, attività, risultati attesi) agli obiettivi, attività e risultati del progetto nel suo complesso. Pertanto il coordinamento delle attività ha richiesto l’organizzazione di missioni istituzionali dell’IRE (International Resident Expert) in Armenia, nonché incontri costanti con i GAL locali, in occasione delle missioni istituzionali e tecniche per l’avvio dei micro progetti”*.

Differenza nei livelli di competenza amministrativa e del grado di coinvolgimento dei partner

Dall’indagine è emerso che non tutti i GAL hanno la stessa esperienza in progetti di cooperazione. Pertanto è necessario, che all’avvio e gestione dei progetti i GAL facciano un’attenta analisi e valutazione *“interna”* sulle risorse finanziarie ed umane da coinvolgere nell’iniziativa; ciò condiziona il ruolo da assumere nel progetto complessivo ed il livello di coinvolgimento in quanto l’analisi empirica ha messo in risalto come in alcuni casi sono stati avviati partenariati con soggetti che operano in contesti amministrativi e territoriali con caratteristiche eterogenee con aspirazioni e aspettative divergenti e/o idee sfalsate sul ruolo o sul contributo del progetto. La difficoltà di gestire tali difformità tra i partner deriva, secondo l’indagine svolta, da una preliminare vaghezza nella definizione delle aspettative in merito alle caratteristiche fisiche, storiche, ed economiche del territorio ricercato. Sono mancate in molti casi le determinazioni degli apporti chiesti ad un territorio, al potenziale partner. Ciò ha comportato la revisione successiva dei gradi di impegno e partecipazione dei partner al progetto.

Adesioni con motivazioni differenziate

L’avvio del progetto comporta da parte del GAL un impegno serio e faticoso per un investimento non indifferente di risorse umane e finanziarie, che richiede ai fini della fattibilità dello stesso la precisa valutazione delle proprie forze nel farsi promo-

tore di progetti in campi strettamente legati alle strategie di sviluppo del territorio. Così è indicato, *“l’ambito progettuale si presta a facili strumentalizzazioni che richiedono un’attività di comunicazione e di coinvolgimento di enti e associazioni particolarmente attenta e scrupolosa”*. Il differente grado di consapevolezza dell’impresa da affrontare ha comportato talvolta l’abbandono da parte di alcuni partner o il blocco nella realizzazione stessa del progetto.

Difficoltà nella gestione del progetto

Le difficoltà emerse con riferimento all’implementazione e gestione del progetto spaziano dalle differenti procedure amministrative, finanziarie e di rendicontazione applicate dai singoli partner, alla tempistica adottata per le attività di controllo e per le procedure di valutazione definite a livello europeo. A tal proposito si dichiara: *“Si segnalano inoltre alcune problematiche connesse con le diverse procedure amministrative/finanziarie esistenti per i diversi paesi dell’area INTERREG III A Transfrontaliero Adriatico, pur partecipando al medesimo progetto”*. E ancora, *“Difficoltà connesse al ritardo nell’applicazione dei controlli sulle spese, con conseguente difficoltà nella gestione della rendicontazione”*.

Durante la fase iniziale, il problema è legato all’identificazione degli obiettivi comuni che porta spesso all’insorgere di malintesi, incomprensioni ed equivoci frequenti in un contesto internazionale. Come testimonia un intervistato: *“Elementi di criticità sono emersi in relazione ai rapporti con il partenariato, in particolare nei confronti dei partner esterni all’area UE, dovuta alla difficoltà di trasferire e far apprendere concetti e meccanismi legati alla gestione, attuazione e rendicontazione di progetti UE.”*

Le criticità emerse nella definizione delle azioni, imputabile ad una certa incertezza e confusione nella ripartizione, è talvolta il risultato dell’agire dei responsabili dei progetti, ufficialmente nominati ed individuati da ciascun partner, che hanno perseguito il proprio compito in modo esclusivamente tecnico e avulso dallo spirito di cooperazione, determinando spesso ragioni di deviazione rispetto agli obiettivi comuni. Appare determinante, secondo molti GAL, la scelta del capofila del progetto di cooperazione, destinato ad assumere le vesti di *“mediatore”* e in grado di condurre e coinvolgere la partnership durante l’attuazione del progetto.

Per quanto riguarda le procedure di monitoraggio e di sorveglianza adottate dal partenariato, l’analisi empirica evidenzia che il *“disallineamento”* tra diversi partner non ha consentito in alcuni casi di cogliere tempestivamente gli scostamenti tra gli obiettivi programmati e quelli perseguiti, di definire gli interventi correttivi nonché di disporre degli elementi necessari per procedere alla valutazione finale del progetto. Tali criticità evidenziano la necessità di rafforzare metodologie e regole comuni, nonché le procedure ed i tempi delle attività di gestione e coordinamento delle risorse finanziarie. Così, *“Si sono riscontrate difficoltà dovute alla complessità delle procedure, ai tempi dilatati dei controlli di primo livello a ai metodi scrupolosi, ai limiti dell’eccessività anche per aspetti procedurali e formali di importanza molta relativa, di quelli di secondo livello”*.

I principali **ostacoli esterni** sono strettamente connessi al *“contesto”* in cui opera il GAL: la carenza di infrastrutture tecnologiche: *“nell’implementazione del progetto pilota Alta Val Trebbia si sono riscontrate grosse difficoltà sulla connessione internet e intranet per mancanza di infrastrutture”*; la scarsità di informazione e formazione, la debolezza dello stato sociale, sono le criticità evidenziate con maggior frequenza dai GAL che hanno partecipato all’indagine: *“Le criticità hanno riguardato*

soprattutto la debolezza e frammentarietà del sistema socio-sanitario in Albania dove sono in corso riforme strutturali che ridisegnano competenze e ruoli". Tali criticità hanno reso più oneroso e complesso il processo di attuazione del progetto e/o la realizzazione degli output previsti.

2.6.3 Le lezioni apprese

Dall'analisi dell'esperienze emerge che la definizione e attuazione dei progetti di cooperazione, soprattutto quelli rientranti nell'ambito del Leader, ha rappresentato per molti Gruppi un'occasione importante per "apprendere" nuove modalità strategiche e operative che sono state adoperate anche per l'implementazione di altre politiche territoriali. In particolare il processo avviato per l'attuazione delle iniziative comunitarie ha consentito di:

- acquisire/rafforzare competenze. Si tratta sia di competenze relative alla gestione e implementazione del progetto, *"L'aver gestito il progetto nella fase di redazione/stesura e in quella di gestione/coordinamento delle rendicontazioni e richieste di pagamento ha determinato la crescita professionale delle risorse umane con l'acquisizione di nuove competenze, connesse alla tematica specifica del progetto realizzato che, in alcuni casi, ha generato la formazione di nuove figure professionali: "il GAL ha diffuso il ruolo del Business Advisor in ambito locale". In sintesi, "L'attività progettuale del GAL consente di approfondire una materia particolarmente complessa. Questo costituisce un arricchimento importante del GAL e del suo personale che potrà avvantaggiarsi del patrimonio cognitivo acquisito anche per altre attività simili e/o per problematiche analoghe. Inoltre il confronto con il partenariato (molto qualificato) dà l'occasione per possibili ulteriori collaborazioni."*
- avviare analisi territoriali sia del contesto locale che di quello dei partner per individuare punti di forza e di debolezza, minacce e opportunità, elementi necessari nel processo di definizione delle strategie di sviluppo locale:
"Grazie al fattivo scambio di Know-how ci si è meglio resi conto che le produzioni agricole dei due territori transfrontalieri non sono in concorrenza tra loro, ma presentano il vantaggio di essere complementari tra di esse, sia per differenze di cultivar del medesimo prodotto sia per diversa calendarizzazione delle relative produzioni, cosa che permette di commercializzare congiuntamente un paniere comune di prodotti locali, arricchendone ed accrescendone l'offerta sui mercati internazionali".
"Sensibilizzazione accrescimento della consapevolezza delle potenzialità territoriali come fattore di sviluppo locale."
"Il progetto permette di migliorare la conoscenza dei territori e delle strutture di accoglienza su questi territori; permette inoltre una migliore visibilità dei servizi di accoglienza, dei prodotti locali e delle strutture di informazione multi servizio."
- apprendere la "metodologia" della cooperazione inter-istituzionale per la programmazione delle politiche di sviluppo locale:
"La lezione che se ne trae è che anche territori fortemente in ritardo sotto il profilo economico e delle relazioni sociali, possono recuperare rapidamente la capacità di dialogo che migliora i risultati conseguibili".
"Rafforzamento della capacità di cooperare con soggetti a livello transazionale, sperimentazione di nuove prassi e procedure; rafforzamento della capacità di problem solving."
"Il progetto ha contribuito a migliorare la cooperazione, il coordinamento e la promo-

zione degli stakeholders, per una più efficiente implementazione delle misure nazionali e regionali nel campo del rafforzamento delle capacità innovative e trasferimento al settore delle PMI. Ha inoltre favorito una maggiore collaborazione e conoscenza tra i soggetti coinvolti nell'innovazione ed eco innovazione, attraverso la costituzione di una rete "informale" tuttora esistente anche se il progetto è concluso".

LA COOPERAZIONE LEADER POST 2013: FRA ASPETTATIVE E INCERTEZZE

3.1 Lo scenario post 2013: quali implicazioni

Il numero significativo di esperienze di cooperazione portate avanti dai GAL dimostra come buona parte di essi abbiano ormai acquisito competenze tali da poter avviare e gestire facilmente questo strumento di programmazione nei molteplici ambiti di intervento che caratterizzano i processi di sviluppo locale. La varietà dei temi oggetto dei progetti di cooperazione evidenzia anche come i GAL possano progettare e gestire, non solo investimenti di natura immateriale, più consoni alla *mission* Leader, ma anche investimenti più strettamente materiali.

Certo, un'analisi più approfondita delle esperienze messe in campo ne evidenzia alcuni limiti (cfr. cap. 2), i quali, pur se imputabili in parte a fattori interni al progetto (frammentarietà degli interventi, utilizzo strumentale dei finanziamenti dedicati, competenze insufficienti, ecc.), trovano ragione d'essere, in primo luogo, nelle difficoltà che i territori incontrano nel muoversi in cornici politico-istituzionali poco flessibili alla natura dei progetti di cooperazione. Questi ultimi, soprattutto sul fronte internazionale, richiedono l'adozione di procedure omogenee o almeno compatibili, tempistiche allineate, flussi finanziari certi e commisurati alle poste in gioco, conoscenze linguistiche, propensione al confronto e al dialogo, capacità relazionali. Richiedono, insomma, da parte degli organi istituzionali chiamati a governare le politiche territoriali, l'attivazione di strutture e risorse umane dedicate, da sostenere e consolidare nel tempo.

Come già accennato nel capitolo 1, l'aver inserito l'approccio Leader e la cooperazione nei PSR aveva creato negli attori locali delle forti aspettative circa l'utilizzo di questo strumento a sostegno dei processi di sviluppo rurale locale: potenziale ampliamento dei campi di intervento a tutti gli ambiti dello sviluppo, maggiore visibilità e attenzione, più risorse finanziarie. In realtà, a cinque anni dall'avvio dell'attuale fase di programmazione, la cooperazione Leader ne esce alquanto "*malconcia*". Essa, è stata vissuta dai vari livelli di governance istituzionale come qualcosa di residuale, da trattare solo a programmi avviati. Ciò ne ha ovviamente rallentato l'avvio, acuendo lo sfasamento delle tempistiche adottate dai singoli Stati, ma anche dalle singole AdG operanti nello stesso Stato membro, e ponendo i GAL in grosse difficoltà nel mantenere gli impegni assunti con potenziali partner, soprattutto stranieri. I risultati sono noti: molti Gruppi hanno dovuto abbandonare le idee progettuali iniziali o, nel migliore dei casi, ridimensionare la portata delle loro proposte, optando per l'ambito infraregionale piuttosto che quello interterritoriale o transnazionale, rimettendo così in discussione rapporti di cooperazione – e interventi – che avevano costruito e consolidato faticosamente nel corso del tempo. In altre parole, quella che doveva essere una scelta (dimensione interterritoriale o transnazionale) da vagliare e adottare a seconda delle strategie e finalità che si volevano perseguire a livello locale si è trasformata, per buona parte dei GAL, in una opzione virtuale, soltanto sulla carta.

Se non ben governate, le stesse problematiche rischiano di ripresentarsi nella programmazione post2013, la quale sarà caratterizzata non solo dalla permanenza dell'approccio Leader nei PSR, ma anche da una maggiore integrazione fra i cinque fondi di sviluppo dell'UE. Lo stesso approccio Leader pur se obbligatorio per la sola componente rurale, potrà – se parte integrante del *Community-Led Local Development* (CLLD) – essere applicato in maniera trasversale ai Fondi, attingendo, a seconda dell'ambito di intervento ad esso attribuito, alle risorse finanziarie stanziare nei diversi programmi regionali (POR e PSR). Se ciò da un lato apre interessanti opportunità per l'approccio Leader, dall'altro pone la necessità di una forte azione di *governance* da parte degli organi istituzionali.

La situazione diventa ancora più complessa per la cooperazione Leader, la quale in presenza di un'applicazione trasversale del CLLD, dovrà essere "adottata" anche dalle Autorità di Gestione degli altri Fondi. Il suo potenziale sconfinamento in ambiti extra PSR richiederà necessariamente anche un maggiore confronto con la "cooperazione territoriale europea (CTE)", la quale rappresenta uno dei due obiettivi⁵¹ della nuova politica di coesione ed è oggetto di uno specifico regolamento⁵².

D'altro canto, la necessaria sinergia fra tutti gli strumenti di cooperazione territoriale è richiamata dai diversi organismi istituzionali dell'Unione Europea (Consiglio, Parlamento e Commissione) nei principali documenti programmatici finora elaborati, nei quali si evidenzia la necessità che le azioni di cooperazione siano coordinate a tutti i livelli di governance. Dal nostro punto di vista, una maggiore sinergia tra la governance della "cooperazione territoriale europea" e della cooperazione Leader andrebbe ricercata in quanto consentirebbe un utilizzo più "intelligente" dello strumento cooperazione nelle aree rurali, favorendo così: la riduzione della frammentazione degli interventi; il sostegno a progetti realmente strategici e sostenibili; l'aumento significativo dell'apertura di queste aree alle opportunità esterne.

Come abbiamo più volte richiamato in questo lavoro, la cooperazione Leader ormai presenta tutti i requisiti per dialogare - in maniera paritaria - con gli altri strumenti di cooperazione territoriale. Anzi, per gli aspetti metodologici che la fondano (approccio territoriale, partecipato e integrato), nonché per gli ambiti di intervento da essa esplorati e strettamente connessi allo sviluppo locale (governance locale, tematiche identitarie e di inclusione sociale, di valorizzazione dei prodotti locali, di attività turistiche, ecc.), potrebbe costituire una sorta di "*cassetta degli attrezzi*" alla quale attingere per meglio calibrare gli obiettivi della cooperazione territoriale – ed in particolare quella transfrontaliera - agli effettivi fabbisogni dei territori rurali. Sul fronte interno, un maggiore dialogo con l'obiettivo "Cooperazione" permetterebbe alla cooperazione Leader di rompere il suo "isolamento", assimilando alcune delle regole di funzionamento della CTE, sicuramente più consone alla sua natura, eliminando le rigidità presenti nella regolamentazione comunitaria degli interventi per lo sviluppo rurale.

Se nel passato, a causa della persistente separazione fra i vari fondi comunitari (soprattutto a livello applicativo), una simile prospettiva era ritenuta poco praticabile, oggi, la richiesta da parte del legislatore comunitario di una maggiore complementarietà fra i Fondi, nonché il posizionamento più autonomo dell'obiettivo "Cooperazione", potrebbero facilitare la complementarietà. Certo, risulterebbe utile un maggiore ed esplicito incoraggiamento da parte dell'Unione Europea, ma perché ciò avvenga realmente è necessario che lo sforzo

51 L'altro obiettivo è rappresentato da "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione", (Art. 81 della proposta di Regolamento sulle disposizioni comuni dei Fondi europei)

52 Il Regolamento comunitario sull'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" non è stato ancora approvato. Di esso ne sono circolate diverse versioni, le quali possono essere consultate sul sito dell'Unione Europea.

di coniugare in un approccio sistemico le differenti espressioni della cooperazione territoriale venga ribadito nel quadro di un orientamento nazionale. Operativamente, la partita si gioca, quindi, a livello di singolo Stato membro e in fase di predisposizione dell'Accordo di Partenariato, il quale, come è noto, rappresenterà, per la fase post 2013, la "casa comune" dei Fondi. E' attraverso esso che gli Stati membri dovranno dimostrare e, di conseguenza, assicurare il coordinamento delle politiche, nonché la loro coerenza; dovranno definire la complementarità degli strumenti e degli interventi, la loro integrazione e le modalità attraverso le quali i diversi fondi e programmi concorreranno al raggiungimento di obiettivi comuni, compresa la cooperazione territoriale.

Nel paragrafo successivo sono evidenziate le principali novità della programmazione dello sviluppo rurale post 2013 detta per la cooperazione territoriale, compresa quella Leader.

3.2 Le principali novità della programmazione post 2013 in chiave di cooperazione territoriale e Leader

Relativamente all'obiettivo "*Cooperazione territoriale europea (CTE)*", come già accennato, la nuova programmazione dedica ad esso un regolamento specifico. Detta scelta nasce dall'esigenza di trasporre le disposizioni generali di applicazione dei Fondi, ed in particolare del FERS, in un contesto normativo specifico di cooperazione. In sintonia con il passato sono confermate le tre dimensioni della cooperazione territoriale: transfrontaliera, transnazionale e interregionale, le quali disporranno complessivamente di circa 12 miliardi di euro (4% dei fondi destinati alla coesione, il 30% in più rispetto alla programmazione attuale). La grossa novità è rappresentata dal fatto che essa, a differenza delle fasi precedenti, è strettamente vincolata all'approccio strategico adottato dai singoli Stati membri. Detto legame dovrà trovare espressione nell'Accordo di Partenariato, il quale dovrà individuare obbligatoriamente i settori prioritari per le attività di cooperazione. In particolare per favorire la concentrazione tematica, ciascun Programma Operativo (PO) di cooperazione dovrà indicare un numero massimo di 4 degli 11 obiettivi tematici (ad eccezione di quello interregionale per il quale non sono posti vincoli), nonché le priorità di investimento che intende mettere in campo per conseguire ciascun obiettivo.

E' interessante sottolineare come per la cooperazione transfrontaliera le priorità di investimento siano essenzialmente rivolte a favore del capitale umano (promozione dell'occupazione e di sostegno alla mobilità della manodopera, dell'inclusione sociale e della lotta per la povertà, dell'istruzione e formazione, del rafforzamento della capacità istituzionale). Si tratta di ambiti che interesseranno anche i CLLD che, così come riportato nelle Linee Guida comunitarie CLLD, potranno trovare supporto anche nel FERS con i programmi transfrontalieri. A tal proposito, dette Linee Guida indicano come presupposto che: "*il GAL sia composto da rappresentanti di almeno due Paesi, di cui uno Stato Membro..... E' anche importante che il gruppo di azione locale rifletta la dimensione transfrontaliera, in termini di lingue coperte*"⁵³.

Per quanto concerne la cooperazione territoriale Leader, la sua conferma nella nuova programmazione è indicata al punto c) dell'art. 31 "*Sostegno dei Fondi del QSC allo svi-*

⁵³ Cfr. Allegato 5 del Documento "*Common Guidance of the European Commission Directorates-General AGRI, EMPL, MARE and REGIO on Community-Led Local Development in European Structural and Investment Funds*", versione 29 aprile 2013.

luppo locale” del Regolamento comune ai fondi comunitari⁵⁴; nonché richiamata all’art 44 “*Leader-co-operation activities*”, della sessione 2 della bozza di regolamento sullo sviluppo rurale⁵⁵, sessione dedicata, appunto, all’approccio Leader. In essi si fa riferimento:

- Alle due tipologie di cooperazione attivabili: interterritoriale (all’interno dello Stato membro) e transnazionale (progetti fra territori di Stati membri differenti o/e con territori di Paesi terzi).
- Al supporto tecnico preparatorio che può essere messo in campo per entrambe le tipologie di cooperazione, a condizione che i GAL dimostrino di essere coinvolti nell’attuazione di un progetto di cooperazione concreto.
- Alla possibilità, per i GAL, di fare cooperazione, oltre che con gli altri GAL, anche con gruppi di partner pubblici e privati che:
 - operano in un territorio rurale e che stanno attuando una strategia di sviluppo locale all’interno o al di fuori dell’Unione
 - che operano su un territorio non rurale e impegnati nell’attuazione di una strategia di sviluppo locale.
- Alla modalità che le autorità competenti dovranno adottare per la selezione dei progetti di cooperazione nel caso in cui gli stessi non saranno selezionati direttamente dai GAL. La modalità di selezione richiamata è quella *ongoing* (altrimenti conosciuta come “a sportello”). In tal caso, si richiama anche l’obbligo:
 - di rendere pubbliche le procedure nazionali o regionali di selezione dei progetti di cooperazione transnazionale adottate, nonché l’elenco dei costi eleggibili, entro due anni dalla data di approvazione dei Programmi di sviluppo rurale
 - di approvare i progetti di cooperazione non più tardi di quattro mesi dalla data di presentazione degli stessi.
- Alla comunicazione che gli Stati Membri devono effettuare alla Commissione sui progetti di cooperazione transnazionale approvati.

I punti soprariportati sono ripresi nel paragrafo 8.4 delle Linee Guida comunitarie sul CLLD⁵⁶, le quali, come giustamente è stato commentato da alcuni esperti, se risultano convincenti nelle parti metodologiche, lasciano in sospeso molti aspetti di natura operativa⁵⁷. Nel primo paragrafo si dichiara la possibilità per “*i Fondi di finanziare la preparazione e l’attuazione delle attività di cooperazione dei gruppi di azione locale*” nell’ambito del CLLD. Nei due capoversi che seguono si sottolinea come queste attività siano previste (e normate) soltanto nell’ambito del FEARS e del FEAMP (Fondo per la pesca) e pertanto si raccomanda “vivamente”, per ragioni di semplificazione e di coerenza, di applicare le stesse regole per il FERS e il FSE. Quest’ultimo è un passaggio fondamentale, in quanto aprirebbe ampi spazi di manovra alla cooperazione Leader.

Inoltre, è sempre nel primo capoverso – in nota – che si richiama la possibilità di cooperare per i GAL nel quadro di un programma transfrontaliero CTE, possibilità che, come abbiamo già accennato nella premessa, viene sviluppata nell’allegato 5 delle presenti Linee Guide.

⁵⁴ Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante *disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006*, proposta della Commissione e del Consiglio Europeo di ottobre 2011.

⁵⁵ Proposal of a Regulation on the Europe Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural development (EAFRD), (2011/0282 (COD)), versione di giugno 2013.

⁵⁶ Si fa riferimento alla versione del 29 aprile 2013.

⁵⁷ Robert Lukesch, *The Common Guidance on CLLD from the Commission: a commentary*, website: The Local Development Network, luglio 2013, (www.ldnet.eu/Comments%20on%20CLLD%20guidance)

Altro elemento interessante riportato nelle Linee Guida CLLD riguarda l'opportunità offerta alle AdG di selezionare direttamente i progetti di cooperazione. A tal proposito, si evidenzia come detta opzione debba essere intesa come un'eccezione all'approccio bottom-up (selezione demandata ai GAL nella fase di elaborazione dei PSL). Ciò fa supporre uno sbilanciamento – da parte degli autori delle Linee Guida - a favore della selezione diretta dei progetti da parte dei GAL. In ogni caso, al fine di assicurare maggiore flessibilità nell'approvazione dei progetti da parte delle differenti AdG, se si optasse per questa soluzione si raccomanda di garantire - per la raccolta dei progetti - l'attivazione di più call durante l'anno (almeno 3 o 4 volte).

Tabella 3.1 - Misura “Lo sviluppo locale Leader” Sub-sessione 3 “Preparazione e implementazione delle attività di cooperazione dei GAL”

Tipo di operazione	
Spese elegibili	(i) Costi di preparazione tecnica per progetti di cooperazione interterritoriale o transnazionale (ii) Costi per i progetti di cooperazione con uno Stato membro (cooperazione inter-territoriale) o progetti di cooperazione tra territori in differenti Stati membri o con territory di Paesi terzi (cooperazione transnazionale)
Beneficiari	GAL, attori locali
Condizioni di elegibilità	(i) GAL devono prevedere l'implementazione di un progetto concreto (ii) Da stabilire nella Strategia di Sviluppo Locale Nel caso di progetti selezionati dall'Autorità di Gestione, quest'ultima deve rendere pubblica una lista dei costi elegibili
Principi in materia di definizione dei criteri di selezione	(i) Essere stabilita dall'Autorità di Gestione (ii) Essere stabilita nella Strategia di Sviluppo Locale N.B. Il sistema di selezione dei progetti di cui alla Strategia di Sviluppo Locale è approvata dall'Autorità di Gestione attraverso la selezione di una determinata strategia. Non è quindi soggetto ad ulteriore approvazione da / consultazione con la rispettiva Autorità di Gestione e Comitato di Sorveglianza Nel caso in cui i progetti di cooperazione sono selezionati dall'Autorità di Gestione, quest'ultima deve rendere pubbliche le procedure per la selezione dei progetti di cooperazione
Collegamenti ad altri atti legislativi	Regole generali del Reg. FEARS; Regole sull'eligibilità delle spese contenute negli artt. 55-61 del Regolamento Ombrello (CPR) Regolamentazione della Cooperazione Territoriale Europea
Intensità di aiuto	Fino al 100% dei costi in base al regime applicabile agli aiuti di Stato Un co-finanziamento da parte degli investitori pubblici o privati è raccomandabile
Tasso di cofinanziamento	Contributo del FEASR al massimo il 90% per i programmi delle regioni meno sviluppate, delle regioni ultraperiferiche e delle isole minori del Mar Egeo Contributo del FEASR massimo 80% per il resto delle regioni [art. 65(4)]

Fonte: Commissione Europea

La cooperazione Leader è richiamata, naturalmente, anche nella bozza di Fiche della Misura “Lo sviluppo locale Leader”, diffusa dalla Commissione Agricoltura nella primavera 2013. Partendo da quanto contenuto nell'art.31 del Regolamento ombrello, nonché del Re-

golamento sullo sviluppo rurale, viene indicato come il Leader si inserirà nell'architettura dei PSR, facendo convogliare lo stesso all'interno di un'unica misura. Detta misura dovrà, a sua volta, essere articolata in cinque sotto-sezioni, di cui la terza dedicata alla cooperazione⁵⁸. Il suo contenuto, riportato nella tabella 3.1, non riporta modifiche significative rispetto ai documenti precedenti, se non il richiamo, fra la normativa di riferimento, anche al Regolamento sulla CTE. Ciò potrebbe sprigionare potenziali sinergie fra i due strumenti.

3.3 I principali nodi da sciogliere

Lo strumento cooperazione – nelle diverse finalità e dimensioni – presenta, di per sé forti elementi di complessità che presuppongono la messa in campo, lungo la filiera programmatica ed attuativa degli interventi, strutture e competenze specifiche che possano garantire un'applicazione corretta – e nello stesso tempo – più flessibile dello strumento.

La lettura delle bozze dei documenti programmatici finora diffusi dall'UE⁵⁹, nonché quelli elaborati a livello nazionale, evidenzia come la questione "cooperazione" rimanga ancora oggi un tema poco dibattuto, soprattutto quella Leader. In realtà sarebbero molti i nodi da sciogliere, che meriterebbero di essere affrontati in questa prima fase, al fine di attrezzarsi in tempi utili. Andrebbe, in primo luogo, avviata una riflessione, a livello nazionale, sulle modalità che si intendono adottare per ottimizzarne il suo utilizzo. Certo, l'uso della cooperazione Leader è vincolato all'articolazione che andrà ad assumere i CLLD e, al loro interno, la declinazione che assumerà lo stesso approccio Leader. E' anche vero, però, che – come insegna il passato – sarebbe strategicamente sbagliato rimandare la questione "cooperazione" a problematiche CLLD risolte⁶⁰. Per non arrivare impreparati all'avvio dei Programmi, dovrebbe quindi essere affrontato il tema di come la cooperazione Leader si incardina nell'architettura procedurale che caratterizzerà la governance del CLLD. Nello stesso tempo, andrebbero esplorate potenziali sinergie fra la stessa cooperazione Leader e la "cooperazione territoriale europea".

In relazione ai rapporti con la CTE, andrebbe affrontata l'opportunità di utilizzare i Gruppi di Azione Locale all'interno della cooperazione transfrontaliera. Di fatto, se da un lato si afferma che i CLLD possono dar vita a progetti di cooperazione in questo ambito, è anche vero però che la cooperazione transfrontaliera è finanziata soltanto da uno dei cinque Fondi comunitari: il FERS.

La stessa problematica si pone sul fronte dell'approccio Leader, il quale è cofinanziato soltanto dal FEARS. Come si deve agire quando il Leader fa parte di un CLLD? I progetti di cooperazione dei GAL possono agire su tutti gli ambiti di intervento adottati dal CLLD? Se sì, quali le regole di riferimento? La questione è stata affrontata dalle Linee Guida comunitarie sul CLLD, le quali raccomandano di adattare le regole FERS e FSE a quanto previsto, in materia di cooperazione, dal FEARS (nonché dal FEAMP).

58 Le altre concernono: 1) supporto preparatorio alla progettazione della strategia di sviluppo locale; 2) implementazione delle operazioni sotto la strategia CLLD; 4) costi di gestione; 5) animazione.

59 Mentre andiamo in stampa la Commissione ha elaborato un documento di lavoro "Guidance for implementation of the Leader cooperation activities in rural development programmes 2014-2020", documento che è stato presentato, ma non discusso, in occasione del Comitato per lo sviluppo rurale del 16 ottobre 2013. Da uno sguardo al suo contenuto emerge come esso riprenda su larghe linee quanto già contenuto nelle versioni delle passate programmazioni, lasciando irrisolti alcuni dei nodi principali della governance della cooperazione Leader (ad esempio, il rapporto con le CLLD e gli altri programmi di cooperazione; il flusso delle informazioni fra AdG nel caso della cooperazione transnazionale). Il suo contenuto, nonché eventuali commenti, saranno oggetto di specifici documenti tecnici della RRN, ai quali rimandiamo.

60 Nella versione di luglio 2013 del documento "Orientamenti per l'applicazione del Community-Led Local Development in Italia", redatto a livello nazionale, la cooperazione Leader non è trattata. In esso si fa riferimento, *en passant*, soltanto a potenziali progetti di cooperazione interterritoriale che potrebbero svilupparsi fra GAL appartenenti a differenti tipologie territoriali (urbano, rurale e costiero), senza però menzionare la cornice normativa di riferimento.

La problematica si collega ad un'altra questione chiave. Nelle passate programmazioni, la cooperazione Leader è sempre stata fortemente agganciata ai temi sviluppati all'interno del piano di sviluppo locale adottato dai GAL. Ciò ha rappresentato una specificità della cooperazione Leader, nonché un suo valore aggiunto. Va però considerato che ormai si sono susseguite diverse edizioni Leader, le quali hanno permesso di realizzare diverse strategie di sviluppo locale, da quelle generaliste a quelle tematiche; nello stesso tempo, parallelamente o in sinergia, sono stati utilizzati diversi strumenti di progettazione integrata territoriale (il nostro Paese vi ha fatto ricorso più degli altri). Sono diversi quindi i percorsi che lo sviluppo ha finora seguito su scala locale: magari – alcuni di essi, ormai maturi - necessiterebbero di acquisire una dimensione extra-locale per consolidarsi. Sarebbe un'opportunità mancata non permettere al territorio di poter esprimere con maggiore flessibilità i propri fabbisogni di cooperazione, trovando le possibili sinergie con i temi o gli ambiti che saranno attribuiti ai GAL nella nuova fase di programmazione. Ciò permetterebbe di conferire un valore aggiunto alle esperienze ormai consolidate a livello locale. D'altro canto, non va dimenticato che la cooperazione, di per sé, è uno strumento a servizio dello sviluppo locale, con la mission di valorizzare quegli aspetti e temi locali che più si addicono ad una dimensione interterritoriale e transnazionale.

Per la complessità e natura dei progetti di cooperazione transnazionale, inoltre, meriterebbe maggiore riflessione e attenzione il ruolo che andranno a ricoprire le principali istituzioni che operano lungo la filiera tecnico-amministrativa della cooperazione Leader. Le Linee Guida CLLD affrontano, o meglio richiamano, detta tematica, auspicando che le istituzioni interessate adottino opportuni accorgimenti per evitare che la disomogeneità nelle procedure di selezione e approvazione dei progetti, nonché il non allineamento delle tempistiche da rispettare scoraggino i GAL a cooperare. In realtà sarebbe molto utile entrare più nel dettaglio e confrontarsi, ai vari livelli, su quali accorgimenti adottare sul piano concreto e come renderli efficaci nel corso della programmazione. Ad esempio, in relazione al ruolo della Commissione, andrebbe discusso come rendere effettivamente utile e tempestivo il sistema di scambio di informazioni che la Commissione intende mettere in piedi per aiutare le AdG coinvolte ad avere una panoramica sul processo di approvazione dei progetti di cooperazione transnazionale. L'esperienza insegna come sia cruciale avere una "cabina di regia" centrale, attenta a intervenire per favorire il superamento di eventuali blocchi formati nell'iter di approvazione dei progetti.

La necessità di affrontare in tempo il tema "cooperazione Leader", il quale, non va dimenticato, rappresenta un pezzo della nuova programmazione, diventa ancora più impellente per quei Paesi che sono caratterizzati da un forte decentramento amministrativo, quale il nostro. In essi andrebbero messi in campo strumenti volti a favorire l'armonizzazione delle procedure attraverso un'azione di coordinamento molto incisiva, dettata non solo da intenzioni ma anche e soprattutto da impegni assunti e condivisi. In alternativa, potrebbe essere esplorata un'altra strada: l'inserimento della "cooperazione Leader" in un programma nazionale. Detta opzione, prevista tra l'altro dalla nuova programmazione, se ben gestita, potrebbe, ad esempio, alleggerire la governance dei CLLD a livello regionale. In particolare, una regia nazionale, favorirebbe:

- all'interno degli obiettivi tematici, una maggiore concentrazione dei progetti di cooperazione su priorità di investimento, garantendo così anche una maggiore massa critica ai progetti
- l'uniformità delle procedure
- l'adozione di una tempistica omogenea nella realizzazione dei progetti che permetterebbe di rispettare i tempi stretti previsti dai Regolamenti

- un maggiore coordinamento con la DG Agri e con gli altri Paesi dell'Unione in relazione alla cooperazione transnazionale
- un coordinamento – a livello nazionale – con gli altri PO cooperazione.

Naturalmente l'adozione di un programma nazionale dedicato oppure la gestione *tout court* della cooperazione all'interno dei PSR rappresentano i due estremi di un asse lungo il quale si collocano diverse opzioni, che sono il risultato della combinazione fra gli stessi. A titolo di esempio, si potrebbe ipotizzare di demandare al livello centrale – utilizzando la Rete Rurale Nazionale – alcuni degli step che caratterizzano l'attuazione della cooperazione Leader, quali la fase preparatoria dei progetti di cooperazione (analisi dei fabbisogni in ambito cooperazione, ricerca dei partner e predisposizione dei progetti di cooperazione), oppure comprendere anche le fasi relative alla raccolta e selezione dei progetti, per poi rimettere alle singole AdG la fase di attuazione degli interventi, con la relativa assegnazione delle risorse finanziarie. Si tratta, in ogni caso, di scelte forti che, per poter funzionare, richiederebbero una condivisione partecipata dei vari livelli istituzionali. Ma, soprattutto, essa comporterebbe il superamento di una visione della cooperazione per progetti a favore di una cooperazione più programmatica: di fatto, se la cooperazione Leader ormai può contare su strumenti consolidati e metodologie specifiche per la progettazione e l'esecuzione dei singoli progetti, quello che invece risulta ancora insufficiente è il modello di governance finora adottato per la sua impostazione e attuazione, il quale dovrebbe essere oggetto di maggiori riflessioni, soprattutto nell'ambito transnazionale.

In sintesi, tra i molti insegnamenti che possono trarsi dalle passate edizioni dei programmi comunitari vi è quello che le opportunità passano: non sfruttarle al massimo e comunque giungere agli appuntamenti che esse impongono non sufficientemente preparati è un lusso che - oggi più che mai - nessun Stato membro può permettersi, tanto meno l'Italia. E questo vale anche in relazione all'utilizzo della cooperazione Leader.

ACRONIMI

AdG: Autorità di Gestione
APQ: Accordo di Programma Quadro
CLLD: Community Led Local Development
CPR: Common Proposal Regulation
CTE/TCE: Cooperazione Territoriale Europea
FEAMP: Fondo Europeo Affari Marittimi e Pesca
FEASR: Fondo Europeo Agricoltura e Sviluppo Rurale
FESR: Fondo Europeo Sviluppo Regionale
FSE: Fondo Sociale Europeo
GAL: Gruppi di Azione Locale
GEIE: Gruppo Europeo di Interesse Economico
INEA: Istituto Nazionale di Economia Agraria
MAE= Ministero Affari Esteri
Meuro: Milioni di euro
MiPAAF: Ministero politiche agricole alimentari e forestali
PAL: Piani di Azione Locale
PLR: Programma Leader Regionale
PMI: Piccole Medie Imprese
PO: Programma Operativo
PSL: Piani di Sviluppo Locale
PSN: Piano di Sviluppo Nazionale
PSR: Programma di Sviluppo Regionale
RRN: Rete Rurale Nazionale
TIC: Technology Information and Communication
UE: Unione Europea

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (1999), Ex-Post Evaluation of the LEADER I Community Initiative 1989-1993, General Report, European Commission, Bruxelles
- AA.VV. (2001), La cooperazione transnazionale nel LEADER in Italia, numero monografico della rivista ReteLeader, n.8
- AA.VV. (2003), Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II. Final Report, ÖIR – Managementdienste GmbH, Vienna
- AA.VV. (2010), Ex- post evaluation of Leader+. Final Deliverable, Metis GmbH/AEIDL/CEU, Vienna
- Commissione Europea (1994), Comunicazione agli Stati Membri, n.94/C 180/12 del 15 giugno 1994
- Commissione Europea (2003), Orientamenti per l'applicazione amministrativa di progetti di cooperazione tra zone rurali, Bruxelles, febbraio 2003
- Commissione Europea (2006), Guida per l'attuazione della misura "cooperazione" nell'ambito dell'Asse Leader dei Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013 (RD12/10/2006 rev3)
- Commissione Europea, Consiglio Europeo (2011), Proposta della Commissione e del Consiglio Europeo su Disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 , ottobre 2011
- Commissione Europea (2013), Common Guidance of the European Commission Directorates-General AGRI, EMPL, MARE and REGIO on Community-Led Local Development in European Structural and Investment Funds, versione 29 aprile 2013
- Commissione Europea (2013), Proposal of a Regulation on the Europe Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural development (EAFRD), (2011/0282 (COD)), versione di settembre 2013
- De Sanctis C. (a cura di) (2009), La cooperazione transnazionale: uno sguardo all'esperienza europea, Rapporti, Rete Nazionale per lo sviluppo rurale, INEA/Agriconsulting, Biemmegraf, Macerata
- Law M. (2008), Leader+ Transnational Cooperation Database, slide presentate in occasione del Leader+ Steering Committee del 12 marzo 2008, European Commission, Bruxelles
- Malcom Moseley (2004), "Avviare una cooperazione transnazionale: l'esperienza di Leader I", Unità di animazione Leader/AEIDL, Bruxelles
- Minerva M. L. (a cura di) (2009), Repertorio dei progetti di cooperazione interterritoriale Leader+, Repertori, Rete Nazionale per lo sviluppo rurale, INEA/Agriconsulting, Biemmegraf, Macerata

- Jones S., Soto P. (2001), La cooperazione transazionale nell'ambito di Leader II. Lezioni del passato, strumenti per il futuro, Osservatorio Europeo Leader, AEIDL, Bruxelles
- AA.VV. (2012), Leader e la cooperazione, numero monografico della Rivista rurale dell'UE, n. 11
- Robert Lukesch (2013), The Common Guidance on CLLD from the Commission: a commentary, website: The local Development Network, (www.ldnt.eu/Comments%20CLLD%20guidance)
- Vercruysse J.P. (2008), Cooperazione e creazione di reti nella pratica, in Leader+ Magazine, n. 11, Bruxelles
- Zanetti B. (2005), La cooperazione e lo sviluppo locale: tra opportunità e difficoltà operative, in Rete Nazionale per lo sviluppo rurale "Rivista dello sviluppo rurale" n.2,
- Zanetti B. (a cura di) (2009), Repertorio dei progetti di cooperazione transazionale Leader+, Repertori, Rete Nazionale per lo sviluppo rurale, INEA/Agriconsulting, Biemmegraf, Macerata
- Zekri L., Abdelhakim T., Bessaoud O. (2009), "Les partenariats euro-Méditerranéens conduits par les groupes Leader+ Européens", Rapporto di ricerca, CIHEAM/IAM, Montpellier
- Zumpano C. (2000), Ruoli e funzioni delle Iniziative Comunitarie nella programmazione 2000-2006, in E. Gatto, F. Mantino (a cura di) Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Verso la nuova programmazione 2000-2006, INEA, Stilgrafica, Roma
- Zumpano C. (a cura di) (2009), Le buone prassi per lo sviluppo rurale: una raccolta di iniziative, esperienze e progetti di cooperazione tra territori, Volume IV, Rete Nazionale per lo sviluppo rurale, INEA/Agriconsulting, Compagnia della Stampa, Guidonia
- Zumpano C. (a cura di) (2009), La cooperazione e la politica di sviluppo rurale 2007-2013 a confronto, Rapporti, Rete Nazionale per lo sviluppo rurale, INEA/Agriconsulting, Biemmegraf, Macerata
- Zumpano C. (a cura di) (2009), Le iniziative comunitarie Equal, Interreg e Leader: il ruolo della cooperazione, Rete Nazionale per lo sviluppo rurale, INEA/Agriconsulting, Biemmegraf, Macerata
- Zumpano C. (2009), La rete rurale nazionale per lo sviluppo rurale: sfide e criticità, in La Questione Agraria, n.4
- Zumpano C. (a cura di) (2001), Repertorio dei progetti di cooperazione transazionale, INEA, Litografia Principe

Finito di stampare nel mese di dicembre 2013
da CSR Centro Stampa e Riproduzione srl
Via di Pietralata, 157 – 00158 Roma
Tel. 06 4182113 - Fax 06 4506671 – info@csr.it