

Dottorato di ricerca in:

**ECONOMIA E DIRITTO DELL'AMBIENTE, DEL
TERRITORIO E DEL PAESAGGIO**

**Governo, gestione, tutela e valorizzazione delle risorse
territoriali: la Bulgaria nel contesto della politica di
sviluppo rurale dell'Unione Europea.
Un caso di cooperazione transnazionale.**

Dottoranda: PETYA PETKOVA ROMANOVA

INDICE

INTRODUZIONE

1. La politica di sviluppo rurale della Bulgaria

- a. La centralità della dimensione rurale in Bulgaria
- b. Il Piano Strategico Nazionale
- c. Il Programma Nazionale di Sviluppo Rurale

Appendice: Misure del Piano Nazionale di Sviluppo Rurale

2. La politica di sviluppo rurale dell'Unione Europea

- a. La nascita della PAC
- b. L'evoluzione della PAC dall'Agenda 2000
- c. Il concetto di “sviluppo rurale”
- d. Il dibattito sul futuro della PAC nel quadro finanziario 2014-2020

3. Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e la metodologia

LEADER

- a. Il FEASR
- b. Normativa per il periodo 2014-2020
 - Il regolamento 1303/2013
 - Il regolamento 1301/2013
 - Il regolamento 1305/2013
 - Il regolamento 1306/2013
 - Il regolamento 1310/2013
- c. La nascita della metodologia LEADER: i 7 principi caratterizzanti
- d. I Gruppi di Azione Locale
- e. L'evoluzione: l'apprendimento reciproco e le *lessons learned*
- f. La cooperazione transnazionale (CTN)
- g. Monitoraggio e valutazione per migliorare i progetti in CTN

4. Il programma di cooperazione transnazionale “Rete Transnazionale della ruralità solidale, del turismo locale sostenibile, della multifunzionalità, degli itinerari culturali e ambientali: Cross-Border for rural identities development (Adriatic Sea – Black Sea)” - CRID

- a. Soggetti coinvolti
- b. Finalità
- c. Sviluppo

- d. Organi di attuazione
- e. Budget e ripartizione fra le parti

5. La Leaderabilità: un confronto UE, Italia-Bulgaria

- a. Introduzione
- b. Literature review
- c. Metodologia
- e. Risultati
- f . Discussione e conclusioni

CONCLUSIONI

INDICE DELLE FIGURE

BIBLIOGRAFIA

INTRODUZIONE

Questo lavoro prende in considerazione la politica di sviluppo rurale della Bulgaria, a seguito del suo ingresso nell'Unione europea, con la conseguente necessità di adattarsi alle norme e alla disciplina europea in materia.

Il lavoro si apre con una analisi della centralità della dimensione rurale in Bulgaria, che prenderà in considerazione ed analizzerà la struttura ed i contenuti del Piano Strategico Nazionale e del Programma Nazionale di Sviluppo Rurale.

Il secondo capitolo sarà invece dedicato all'analisi, in chiave storico-evolutiva, della politica di sviluppo rurale dell'Unione Europea. Partendo dalla nascita della PAC ed analizzandone struttura, pregi e difetti, potenzialità e limiti, si ripercorrerà la sua evoluzione dall'Agenda 2000 ad oggi. Una particolare attenzione sarà dedicata all'approfondimento del concetto di "sviluppo rurale", per giungere a fornire alcuni elementi di riflessione sul dibattito sul futuro della PAC nel quadro finanziario 2014-2020.

Il terzo capitolo restringerà ulteriormente il proprio focus con un excursus dedicato al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e, in particolare, alla metodologia LEADER. Si parlerà del Fondo e della normativa vigente per la sua gestione ed attuazione per il periodo 2014-2020, ripercorrendo il contenuto dei principali regolamenti in materia, ovvero i regolamenti 1303/2013, 1301/2013, 1305/2013, 1306/2013, 1310/2013. Della metodologia LEADER saranno presentati i 7 principi caratterizzanti e il ruolo fondamentale previsto per i Gruppi di Azione Locale.

La presentazione dello strumento della cooperazione transnazionale e i meccanismi di monitoraggio e valutazione per migliorare i progetti in CTN permetteranno di arrivare al capitolo centrale del lavoro, dedicato al programma di cooperazione transnazionale "Rete Transnazionale della ruralità solidale, del turismo locale sostenibile, della multifunzionalità, degli itinerari culturali e ambientali: Cross-Border for rural identities development (Adriatic Sea – Black Sea)" – CRID.

Del programma saranno passati in rassegna i soggetti coinvolti, le finalità, lo sviluppo, le modalità concrete di attuazione, dagli organi di attuazione, al budget e alla sua ripartizione fra le parti.

Il lavoro si chiuderà con un capitolo dedicato all'analisi della leader ability, con sotteso un confronto tra Unione europea, Italia e Bulgaria.

CAPITOLO 1

LA POLITICA DI SVILUPPO RURALE DELLA BULGARIA

a. La centralità della dimensione rurale in Bulgaria

La Bulgaria è uno stato dell'Europa sudorientale situato nella sezione orientale della penisola balcanica. Confina a nord con la Romania, a ovest con la Serbia e la Repubblica di Macedonia, a sud con la Turchia e la Grecia; si affaccia a est sul Mar Nero. La superficie totale è di 110.994 km²; il Paese ha un'estensione costiera di 354 km. La capitale è Sofia.

Il territorio della Bulgaria può essere suddiviso in tre regioni fisiche: la pianura del Danubio, la catena montuosa dei Balcani e il massiccio dei Rodopi.



Figura 1: Cartina della Repubblica di Bulgaria

Estesa nell'estremo nord del Paese, la pianura danubiana, estremamente fertile, occupa circa un terzo del territorio bulgaro. Fra il basso corso del Danubio e il Mar Nero si estende la pianura fertile della Dobrugia. Gran parte della restante superficie territoriale è montuosa o collinare. Due sono le catene montuose che attraversano il paese da ovest a est: nel nord, la catena dei Balcani che si estende dalla Serbia al Mar Nero e digrada a settentrione verso la pianura del Danubio; nel sud, i monti Rodopi, vasto massiccio irregolare che segna il confine con la Grecia ed è separato dalla catena dei Balcani dalla fertile valle del fiume Marizza. All'estremità occidentale dei Rodopi si trovano il massiccio del Rila, la cui cima più elevata è il monte Musala (2.925 m), e altre piccole catene montuose che segnano i confini con Grecia e Turchia.

Il fiume principale è il Danubio, che segna il confine con la Romania e raccoglie in Bulgaria le acque di numerosi affluenti tra cui l'Iskür e lo Jantra. Il fiume Marizza, che segna per un breve tratto il confine tra Bulgaria e Grecia, nasce dai monti Rila e sfocia nel mar Egeo. Importanti sono anche il Kamchija, che sfocia nel Mar Nero e, nella zona sudorientale, la Struma e la Mesta, che sfociano nell'Egeo.

Circa un terzo del territorio bulgaro è coperto da foreste, per lo più di conifere, in particolar modo nella catena dei Balcani, estremamente boscosa. Sul massiccio dei Rodopi crescono anche faggi e querce. La fauna selvatica (orso, lupo, volpe, alce, gatto selvatico) popola le zone montuose del paese.

L'elevato livello di emissioni industriali e dei gas di scarico delle automobili è responsabile del forte inquinamento atmosferico cui è soggetta la Bulgaria. La contaminazione dell'aria, principale causa del fenomeno delle piogge acide, ha determinato la defoliazione di una vasta porzione delle foreste bulgare. Queste conoscono un forte degrado anche a causa dell'eccessivo sfruttamento per la pastorizia. Di rilievo anche l'inquinamento delle acque: gran parte dei principali fiumi sono inquinati e l'inquinamento marino lungo le coste del Mar Nero, in special modo nei pressi delle due maggiori città industriali, Varna e Burgas, rischia di diventare una seria minaccia per il turismo dell'area. Va inoltre ricordato che scarsi e inadeguati sono gli impianti di depurazione per le acque di scarico industriali. A partire dagli anni Novanta l'Unione Europea ha fornito alla Bulgaria aiuti finanziari volti a favorire la conservazione ambientale. Il paese include nove World Heritage Site¹, tra cui il Monastero di Rila e il Parco nazionale Pirin, il più grande del Paese. Nel nord si trova il Parco nazionale Rousenski Lom.

Il governo bulgaro ha sottoscritto accordi internazionali sull'ambiente concernenti l'inquinamento atmosferico, la biodiversità, i cambiamenti del clima, le specie a rischio di estinzione, le scorie radioattive, l'abolizione dei test nucleari, la protezione dell'ozonofera e le zone umide

La popolazione della Bulgaria è di 7.385.367 abitanti (2006) con una densità media di 67 persone per km². I bulgari costituiscono l'85,3% della popolazione, mentre i turchi rappresentano la principale minoranza etnica presente nel paese (8,5%). Esistono inoltre minoranze di rom (2,6%), macedoni (2,5%), armeni, greci e russi. Dal 1990 a oggi il Paese ha registrato un incremento demografico negativo (-0,86% nel 2006), dovuto sia ai rivolgimenti politici, economici e sociali, sia alla massiccia emigrazione della minoranza turca, vittima dalla fine degli anni Ottanta di discriminazioni da parte delle autorità bulgare. Nel 2003 la popolazione urbana costituiva il 70% della popolazione totale.

L'istruzione primaria è gratuita e obbligatoria dai sette ai quindici anni di età. L'insegnamento secondario privilegia gli istituti tecnici e professionali, che preparano prevalentemente personale specializzato nei diversi comparti dell'industria. Il tasso di alfabetizzazione della popolazione adulta è pari al 98,8% (2005). Il paese conta una trentina di istituti di istruzione superiore, tra i quali l'Università di Sofia (1888), la più antica del paese, l'Accademia bulgara di Scienze (1869) e l'Accademia di Medicina (1972), sempre nella capitale.

Dal punto di vista dell'economia, la Bulgaria è un Paese essenzialmente agricolo fino al 1947, la Bulgaria fu rapidamente industrializzata durante il regime comunista, che provvide a nazionalizzare tutti i mezzi di produzione. Solo dopo il crollo del sistema pianificato sovietico il governo bulgaro ha emanato una serie di provvedimenti economici riguardanti la privatizzazione delle industrie e la liberalizzazione dei prezzi,

¹ Sito istituzionale dell'UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) – World Heritage Convention; <http://whc.unesco.org/en/list/>

provvedimenti che, dal 1992 ad oggi, hanno portato gradualmente il Paese ad attuare un'economia di mercato.

Nel 2004, l'agricoltura contribuiva per l'11,1% alla formazione del PIL e occupava il 10% della forza lavoro. Con la fine del sistema della collettivizzazione (1992) il governo bulgaro ha restituito agli agricoltori i terreni coltivabili precedentemente appartenenti alle fattorie statali. Le principali colture sono frumento, mais e tabacco. Discreti sono i quantitativi di segale, orzo, avena, cotone, uva, pomodori, patate, barbabietole da zucchero e cavoli. Di antica tradizione è la coltivazione delle rose, esportate in tutto l'Occidente. L'allevamento di ovini e caprini, diffuso anche grazie alla vasta estensione dei pascoli, favorisce la produzione di generi lattiero-caseari.

Di un certo rilievo per l'economia sono inoltre lo sfruttamento delle risorse forestali (perlopiù legname da costruzione) e la pesca (in gran parte sgombri).

Il settore industriale contribuiva, nel 2004, al 30,8% del PIL e occupava il 33% della forza lavoro. Oltre ai tradizionali settori dell'industria della profumeria (la Bulgaria è uno dei primi produttori al mondo di distillato di essenza di rose) e tessile, hanno conosciuto notevole sviluppo le industrie chimica, alimentare, siderurgica, metallurgica, meccanica (ancora in parte dipendenti dall'importazione delle materie prime) e calzaturiera, nonché la lavorazione del tabacco. Per decenni asse portante dell'industria bulgara è stata l'industria pesante, ancora oggi trainante. Attualmente in fase di sviluppo sono il settore della progettazione, costruzione e assemblaggio di apparecchiature elettriche e quello della raffinazione dei minerali grezzi. In sostanziale crescita anche la produzione di materiali da costruzione.

Per ciò che concerne il terziario, l'economia bulgara si fonda molto sul turismo. L'attività turistica è stata incentivata, infatti, fin dall'epoca sovietica in quanto fonte di preziose valute straniere; le località balneari sul mar Nero e le località sciistiche sui Balcani erano meta di turisti provenienti dagli altri paesi del blocco orientale. In anni recenti l'attività di rinnovo delle infrastrutture turistiche per portarle a standard occidentali è proseguita ed è tuttora in corso.

La Bulgaria offre mete per diversi tipi di attività; vi sono località balneari e sciistiche, zone termali, riserve di caccia e numerosi monumenti e parchi naturali.

Gli investimenti nel settore si sono tradotti in un aumento del numero di turisti. A settembre del 2006 il numero di visitatori stranieri era pari a 4.267.461 persone, il 5,39% in più dell'anno precedente; di questi 3.668.312 hanno scelto la Bulgaria come meta di vacanze o per visite di piacere.

Nei primi 8 mesi del 2006 gli introiti del settore erano pari a 1.557,2 milioni di euro con una crescita del 5,45% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

La maggior parte dei turisti proviene dalla Germania (491.897).

La Bulgaria ha 3 parchi nazionali, 10 parchi naturali, 90 riserve naturali, 457 punti di interesse naturali e 175 località protette. La prima area protetta del paese è stata Silkosia nei monti Strandža istituita nel 1931. All'interno dell'Unione Europea la Bulgaria occupa il secondo posto (dopo la Spagna) per numero di riserve della biosfera UNESCO.

La Bulgaria è diventata membro dell'Unione europea il 1° gennaio 2007, insieme con la Romania². Il passaggio a un'economia di mercato, iniziato fin dai primi anni Novanta, non è stato un processo semplice e agevole. Si è trattato, infatti, di una trasformazione caratterizzata da lentezza, resistenza ai cambiamenti strutturali, riforme incoerenti e decisioni politiche ad hoc. Gli anni Novanta hanno visto il susseguirsi di una serie di crisi economiche, con il prevalere dell'instabilità economica e finanziaria³. La ripresa è stata avviata solo dal 2000, sulla scorta di un pacchetto di riforme promosse dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale e della concorde volontà politica, orientata a raggiungere il risultato dell'accessione all'Unione europea⁴.

L'agricoltura rimane a tutt'oggi un settore di primaria importanza, dal momento che circa la metà della popolazione vi trova impiego.

L'organizzazione del settore rurale del Paese è il risultato delle evoluzioni avvenute negli ultimi anni. Prima degli anni Novanta, la maggior parte delle terre rurali erano sotto il controllo dello Stato e la proprietà si articolava in imprese rurali statali di grandi dimensioni, cooperative di produttori agricoli e piccole imprese rurali di proprietà individuale nelle aree non collettivizzate. Queste ultime avevano un'estensione molto

² La Bulgaria ha presentato richiesta per la membership europea per la prima volta nel dicembre 1995. Nel 1997 la Commissione ha pubblicato la propria opinione (Avis) sulla richiesta pervenuta da parte bulgara. La Commissione ha presentato il primo rapporto regolare sui progressi della Bulgaria verso l'adesione nel novembre del 1998. Il secondo rapporto, pubblicato nel 1999, conteneva una raccomandazione per l'apertura di negoziati formali. A seguito della decisione del Consiglio europeo di Helsinki nel dicembre 1999, i negoziati per l'adesione sono stati aperti nel febbraio del 2000 e la Bulgaria è stata in grado di chiudere abbastanza rapidamente tutti i restanti capitoli negoziali. La dichiarazione ufficiale del raggiungimento di tale obiettivo è stata data il 15 giugno del 2004, in occasione dell'incontro previsto per la Conferenza di Adesione a livello ministeriale a Lussemburgo. Il Consiglio europeo di Bruxelles del 17 dicembre 2004 ha poi confermato la conclusione delle negoziazioni di adesione con la Bulgaria e di conseguenza ha stabilito il suo ingresso come membro a partire dal 1 gennaio 2007.

La Commissione ha comunque continuato a seguire da vicino i passi della Bulgaria per monitorare come venissero attuate le riforme concordate, in particolare con la messa in pratica di un sistema di supervisione della preparazione finale della Bulgaria all'ingresso nella membership europea (si veda il rapporto di monitoraggio del 26 settembre 2006).

Il Parlamento europeo ha dato il suo formale sostegno alla membership bulgara il 13 aprile 2005. Lo scrutinio della votazione ha contato 534 voti favorevoli, 88 contrari e 69 astensioni.

Il Trattato di adesione è stato firmato a Lussemburgo il 25 aprile 2005, con conferma dell'obiettivo di ingresso per il 1 gennaio 2007.

³ Ilian Mihov nel suo paper "The Economic Transition in Bulgaria - 1989-1999" analizza i maggiori sviluppi dell'economia della Bulgaria nel periodo compreso tra il 1989 e il 1999. I tratti salienti del sistema economico bulgaro sono da lui rintracciati nei seguenti aspetti: 1) le riforme venivano sistematicamente deferite a data successiva; 2) vi fu un considerevole declino del prodotto; 3) si realizzarono una serie di crisi finanziarie, 4) vi fu l'introduzione di un currency board, in parallelo con un pacchetto di riforme suggerite dal Fondo Monetario Internazionale nel luglio 1997.

⁴ Burcu Ekel and Ali M Kutan, "IMF-Supported Programmes in Transition Economies: Are They Effective?", *Comparative Economic Studies* (2005) 47, 23-40

ridotta (circa 2-3 ettari ciascuna) e producevano essenzialmente per la sussistenza, senza che i loro prodotti fossero immessi sul mercato.

La transizione all'economia di mercato ha portato cambiamenti strutturali di fondamentale importanza e, a seguito delle misure di de-collettivizzazione e dell'adozione di diverse leggi in materia, ha prevalso il modello della piccola-media impresa individuale, rapidamente divenuta la struttura più diffusa con un'evidente e preoccupante frammentazione del settore.

All'atto dell'ingresso nell'Unione europea, l'intero territorio della Bulgaria è stato incluso sotto l'obiettivo "Convergenza"⁵. Secondo le stime nazionali, le aree rurali rappresenterebbero l'81% del territorio bulgaro e ospiterebbero il 42% della popolazione.

Le debolezze che tutt'ora caratterizzano le aree rurali bulgare e il modello di sfruttamento delle terre sono evidenti e includono povertà e esclusione sociale; mancanza di collegamenti e carenza di infrastrutture di base (strade, sistemi di canalizzazione e di raccoglimento delle acque); produzioni a monocultura con mancanza di rotazione nel prodotto coltivato in determinate regioni; perdita di fertilità del suolo a causa della mancanza di acqua e dell'erosione prodotta dal vento; riduzione dello strato di risorse organiche del terreno, salinizzazione e acidificazione dei terreni; struttura polarizzata del sistema delle imprese rurali con grande incidenza del modello della piccola impresa rurale di sussistenza rispetto alla medio-grande impresa rurale orientata anche alla commercializzazione dei prodotti; frammentazione della proprietà del territorio agricolo e forestale; bassa produttività dell'industria agroalimentare; minima integrazione di attività di ricerca e sviluppo e scarsa introduzione di innovazione nel settore agroalimentare; basso livello di istruzione e formazione specifiche nel settore; scarsa diffusione di competenze tecniche e manageriali utili allo sviluppo del settore. Per quanto riguarda poi i tassi di disoccupazione e di impiego, si registrano alti tassi di disoccupazione di lungo periodo, con particolare incidenza tra i giovani, invecchiamento della popolazione, tassi di crescita demografica negativi e fenomeni di spopolamento.

D'altro canto, il settore rurale in Bulgaria presenta anche alcuni punti di forza: un ampio numero di comuni rurali con forti tradizioni storico-culturali; una rete di insediamenti ben connessi e collegati tra loro; un potenziale agroalimentare favorevole e promettente;

⁵ L'Obiettivo Convergenza, previsto nell'ambito della politica di coesione 2007/2013 e della nuova programmazione dei Fondi Strutturali, va a sostituire il precedente Obiettivo 1; esso è quindi destinato alle Regioni meno avanzate. L'Obiettivo Convergenza riguarda gli Stati membri e le Regioni il cui prodotto interno lordo pro capite (Pil/abitante), calcolato in base ai dati relativi all'ultimo triennio precedente all'adozione del regolamento n. 1083/2006 sui Fondi Strutturali, è inferiore al 75% della media dell'UE allargata. Per le Regioni che superano tale soglia a causa del cosiddetto "effetto statistico" (cioè a causa dell'ingresso dei dieci nuovi Stati membri), il cui PIL medio per abitante è inferiore al 75% della media dell'Unione Europea a 15 Stati membri ma superiore al 75% della media dell'Unione Europea a 25 Stati, è previsto un sostegno economico transitorio (il *phasing out*).

grande biodiversità e varietà di paesaggi agricoli; tradizione consolidata nella produzione di diversi prodotti primari e di alimenti lavorati da essi derivanti; alto potenziale nella produzione di legname e un sistema di ricerca, formazione e consulenza nel campo agricolo in fase di sviluppo e di affermazione.

Proprio questi dovrebbero essere i tratti salienti su cui fare leva, nella stesura dei piani strategici e di sviluppo rurale nazionali, al fine di rispondere alle esigenze di un settore tanto rilevante nel panorama economico del Paese.

b. Il Piano Strategico Nazionale

Lo sviluppo rurale in Bulgaria è gestito dal Ministero dell'agricoltura e dell'alimentazione⁶. La politica di sviluppo rurale è definita all'interno del Piano strategico nazionale (PSN) bulgaro per lo sviluppo rurale e di un singolo Programma nazionale di sviluppo rurale (PNSR) per l'intero Paese. La Strategia di sviluppo rurale nazionale pone una grande enfasi sul potenziamento della competitività del settore agro-alimentare, sul miglioramento della qualità della vita e sulle possibilità di diversificazione nelle aree rurali (come presupposto per la crescita economica e il mantenimento della popolazione in tali aree). Adeguata attenzione è, inoltre, rivolta all'ambiente e alla gestione del territorio come strumenti per preservare le risorse naturali e migliorare le condizioni della campagna.

Gli elementi salienti della strategia di sviluppo rurale, come formulati dal Paese nei propri documenti programmatici, sono i seguenti:

- lo sviluppo dell'agricoltura bulgara si fonda su giovani imprenditori con una formazione adeguata di alto profilo, sia per gli aspetti tecnici, sia per le competenze manageriali;
- il settore agricolo bulgaro sarà articolato in aziende di media grandezza a elevato tasso di competitività;
- il sostegno sarà garantito con priorità alle aziende agricole e alle loro associazioni che chiuderanno il proprio ciclo di produzione con prodotti alimentari di alta qualità e pronti per il consumo, in modo tale da aumentare il valore aggiunto sui prodotti agricoli primari e rendere la propria attività più profittevole;
- generare un miglioramento della qualità di vita in aree rurali dinamiche con economie rafforzate e diversificate, che dispongano di servizi e infrastrutture migliori;
- realizzazione di una gestione ecologica e adeguata delle risorse naturali in accordo con i principi della sostenibilità;
- pieno impiego del potenziale di risorse umane nel settore agricolo e nelle aree rurali, delle migliorate competenze e abilità dei comuni locali nell'elaborare e attuare le proprie strategie di sviluppo.

⁶ <http://www.mzh.government.bg/mzh/en/Home.aspx>

Il PSN contribuisce altresì alla realizzazione delle priorità strategiche europee e all'attuazione in pratica degli obiettivi del settimo programma quadro per la protezione ambientale, nonché al Piano europeo di azione per lo sviluppo dei prodotti e dell'agricoltura biologici, il Piano di azione europeo per la conservazione della biodiversità e il Piano di azione europeo per la conservazione delle specie.

Il Piano europeo per la biomassa sarà realizzato mediante il sostegno all'impiego della biomassa, un sostegno che cercherà di produrre effetti positivi con l'uso della biomassa nelle aree rurali, con l'opportunità di aumentare l'impiego nei settori della silvicoltura e dell'agricoltura, così come l'uso responsabile e sostenibile delle risorse naturali.

Le attività identificate nel settore della riforestazione delle aree agricole e non agricole contribuirà all'attuazione del protocollo di Kyoto⁷ e della Convenzione contro la desertificazione⁸. La reintegrazione del potenziale produttivo e l'introduzione di misure di prevenzione sono coerenti con le priorità stabilite dalla Conferenza ministeriale sulla protezione delle foreste in Europa.

Il sostegno alla formazione nell'area delle nuove tecnologie dell'informazione per i produttori agricoli sarà realizzata nell'ambito dell'asse 1, attraverso la creazione di centri informatici nei villaggi nel quadro dell'Asse 3, nonché tramite il carattere prioritario attribuito alla penetrazione delle tecnologie dell'informazione nelle aree rurali.

Il processo di avvio del PSN è stato svolto parallelamente alla creazione e al rafforzamento di una rete nazionale rurale, partiti nel 2004 con un ciclo di seminari informativi. Il progetto di istituire e realizzare una rete nazionale rurale è stato presentato per la prima volta alle parti interessate alla Conferenza nazionale del novembre 2005. Il progetto prevede la partecipazione di reti di ONG locali, regionali o nazionali, reti regionali o nazionali di organizzazioni no-profit, gruppi di azioni locali,

⁷ Il Protocollo di Kyoto è un accordo internazionale collegato alla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul Cambiamento Climatico, che impegna gli Stati parte a stabilire obiettivi vincolanti a livello internazionale per la riduzione delle emissioni inquinanti. Riconoscendo che i Paesi sviluppati sono stati e sono principalmente responsabili per gli alti livelli di emissioni inquinanti nell'atmosfera come risultato di più di 150 anni di attività industriale, il Protocollo pone maggiore accento sulle nazioni sviluppate in rispetto del principio delle "responsabilità comuni ma differenziate". Il Protocollo di Kyoto è stato adottato nell'omonima città l'11 dicembre 1997 ed è entrato in vigore il 16 febbraio 2005. Le regole dettagliate per l'attuazione del Protocollo sono state adottate alla Conferenza delle Parti 7 a Marrakesh, nel 2001, per cui vi ci si fa riferimento come "Accordi di Marrakesh". http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php

⁸ La Convenzione delle Nazioni Unite per il contrasto alla desertificazione conta 195 Stati parte che dovrebbero collaborare per migliorare le condizioni di vita delle popolazioni che vivono in territori aridi, per mantenere e recuperare la produttività del suolo e per mitigare gli effetti della siccità. La Convenzione si basa su un approccio bottom-up, incoraggiando la partecipazione diretta delle popolazioni locali nel combattere la desertificazione e la degradazione del territorio. Il segretariato della Convenzione facilita la cooperazione tra i Paesi sviluppati e invia di sviluppo, in particolare per quanto riguarda il trasferimento della conoscenza e della tecnologia per la gestione sostenibile delle terre.

associazioni nazionali o regionali di municipalità, ONG attive nel settore dello sviluppo locale sostenibile, associazioni di imprese, ONG ambientali, autorità municipali, rappresentanti del Governo nazionale, regionale e locale, esponenti del Ministero dell'agricoltura e delle foreste e del Ministero dell'ambiente e delle acque.

Le principali funzioni della rete nazionale dello sviluppo rurale sono le seguenti:

- fornire informazioni ai membri della rete, che sono potenziali beneficiari per le misure di sviluppo rurale;
- fornire seminari di formazione e sostegno per lo sviluppo di capacità dei membri della rete;
- contribuire alla creazione e al rafforzamento della capacità dei GAL;
- avviare e mediare il dialogo tra i rappresentanti di diverse organizzazioni e strutture attivamente coinvolte nel settore dello sviluppo rurale da un alto e le autorità al livello nazionale e locale dall'altro;
- rafforzare ed espandere la rete durante il periodo delle attività di sviluppo rurale;
- organizzare studi sulle finalità dei programmi di sviluppo rurale;
- promuovere la partecipazione dei propri membri alle attività della rete europea dello sviluppo rurale.

c. Il Programma Nazionale di Sviluppo Rurale

Nel quadriennio 2001-2004, il tasso medio di declino delle aree rurali è stato di 10,5 persone su 1000 annuali, mentre quello registrato nelle aree urbane è stato di 2,1 persone su 1000 annuali. Nel 2004, il tasso di disoccupazione nelle municipalità rurali era sopra il 19, 2, mentre il tasso di disoccupazione di lungo periodo nelle aree rurali era dell'11,3% (in rapporto al 3,6% delle aree metropolitane) con la criticità ulteriore di una maggiore incidenza della disoccupazione tra i più giovani.

Ecco perché il Piano Nazionale di Sviluppo Rurale (PNSR) pone un forte accento sulla necessità di migliorare la qualità della vita e le opportunità di impiego nelle aree rurali, insieme con l'obiettivo di promuovere una ristrutturazione e un miglioramento della competitività del settore agroalimentare bulgaro.

Gli obiettivi strategici generali del PNSR bulgaro sono stati identificati in accordo con le linee guida strategiche dell'Unione europea per lo sviluppo rurale⁹ e in maniera complementare con i contenuti del Piano Strategico Nazionale. Questi obiettivi includono:

- sviluppo di un'industria agricola, forestale e di produzione alimentare competitiva e fondata sull'innovazione;
- protezione delle risorse naturali e ambientali delle aree rurali;
- miglioramento della qualità della vita e diversificazione delle opportunità di impiego nelle aree rurali.

⁹ Decisione del Consiglio del 20 febbraio 2006 relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013) – (2006/144/CE)

Ciascuno di questi obiettivi è perseguito mediante specifiche misure articolate lungo i quattro assi del PNSR.

A seguito dell'approvazione da parte del Consiglio Europeo nel 2008 del Pacchetto di incentivi economici europei e a riconoscimento della grande enfasi ora attribuita alle nuove sfide cui si trovano confrontate l'agricoltura e le aree rurali in genere, il PNSR rivisto include ora le seguenti priorità, cui saranno dedicati i fondi aggiuntivi ricevuti nel contesto del Pacchetto sopra citato:

- gestione idrica;
- energie rinnovabili;
- misure per la ristrutturazione del settore caseario.

Il PNSR bulgaro aveva già identificato queste priorità quali sfide da affrontare e misure orientate a risolverle erano già incluse nel PNSR originario.

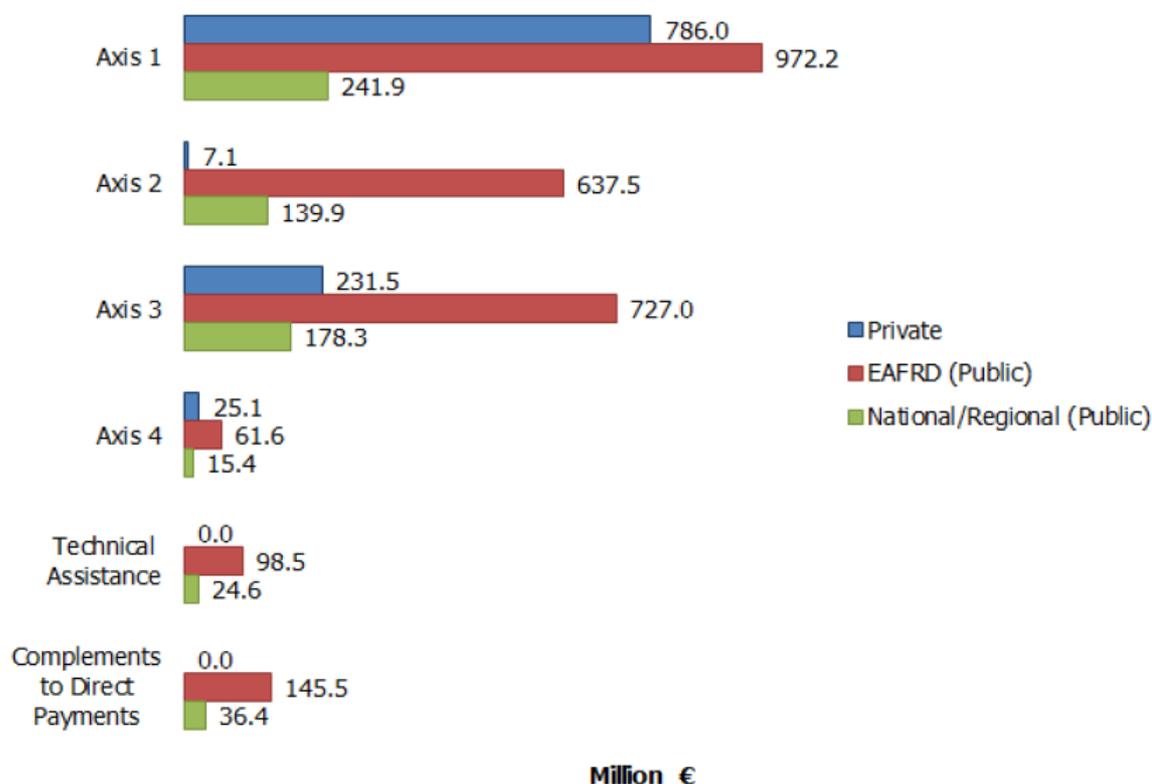
Sulla base delle valutazioni ex ante, i principali risultati attesi del PNSR erano:

- crescita economica – accelerazione delle riforme strutturali nel settore agricolo; miglioramento della competitività del settore agroalimentare con ricadute positive sul reddito degli imprenditori di settore; miglior manto della produttività complessiva; introduzione di tecnologie e metodi innovativi;
- miglioramento della produttività dei territori – attraverso la previsione di nuovi strumenti di produzione che includono macchinari, infrastrutture e formazione professionale per migliorare anche le competenze manageriali e non solo quelle più squisitamente di settore;
- impatto ambientale – contribuendo all'inversione del trend di declino della biodiversità; mantenendo un alto valore delle aree agricole e forestali; migliorando la qualità delle acque e introducendo contributi trasversali al miglioramento della qualità della vita delle zone interessate (ad esempio, promuovendo una migliore consapevolezza ambientale tra la popolazione locale);
- impatto in termini di impiego – è stato stimato che il PNSR avrà un impatto positivo sui trend di impiego sia in termini di riduzione della disoccupazione, sia in termini di creazione di nuove opportunità di lavoro e di stabilizzazione di quelle già esistenti che, altrimenti, potrebbero andare perdute;
- lotta al cambiamento climatico e alle sue conseguenze.

Gli obiettivi concreti per alcuni di questi risultati attesi sono stati aggiornati per tenere conto delle modifiche introdotte al PNSR dopo il 2008. Comunque, considerata la misura non eccessiva dei fondi addizionali resisi disponibili per il PNSR a seguito della sua revisione nel 2008, si stima che essa non dovrebbe avere un'incidenza decisiva in termini di distorsione dei risultati attesi.

Il grafico qui di seguito illustra l'articolazione del budget del PNSR per assi di intervento:

RDP budget breakdown by axis: Total expenditure 2007-2013 (including national/regional + EAFRD + private funding) of €4,328,557,047



Il budget del PNSR è stato infatti ripartito essenzialmente in quattro macro-aree di spesa, denominate assi, ovvero:

- 1) miglioramento della competitività dei settori agricolo e forestale;
- 2) miglioramento dell'ambiente e delle campagne;
- 3) qualità della vita nelle aree rurali e diversificazione dell'economia rurale;
- 4) leader.

Il 46% delle risorse sono state allocate all'asse 1, per un ammontare di 2 miliardi di euro; il 18% all'asse 2, per una cifra di 784, 52 milioni di euro; il 26% (1, 14 miliardi di euro) all'asse 3 e 2,4% all'asse 4, per un totale di 123,18 milioni di euro. In aggiunta ai quattro assi illustrati, il 3% delle risorse complessive è dedicato all'assistenza tecnica (123,18 milioni di euro) e il 4% (181,84 milioni di euro) a misure speciali del programma "Complements to direct payments" elaborato per Bulgaria e Romania. In conformità a una disposizione del Trattato di adesione all'Unione europea per i due Paesi, nel periodo 2007-2009 essi sono autorizzati a trasferire parte delle allocazioni loro spettanti nel quadro del Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale (FEASR) per i

principali pagamenti diretti agli imprenditori agricoli nel contesto nel primo pilastro della Politica Agricola Comune (PAC).

Per quanto concerne la suddivisione dei fondi previsti per ogni asse tra attori, si può sinteticamente notare che:

- nell'asse 1, i fondi pubblici nazionali o regionali rappresentano il 12% circa, i fondi privati il 39% e il FEASR il 49%;
- nell'asse 2, i fondi pubblici nazionali o regionali rappresentano il 18% circa, i fondi privati meno dell'1% e il FEASR ben l'81%;
- nell'asse 3, i fondi pubblici nazionali o regionali rappresentano il 16% circa, i fondi privati il 20% e il FEASR il 64%;
- nell'asse 4, i fondi pubblici nazionali o regionali rappresentano il 15% circa, i fondi privati il 25% e il FEASR il 60%.

Relativamente alle risorse attribuite alla voce "Assistenza tecnica" e alle misure previste nell'ambito del "Complements to direct payments" i fondi pubblici nazionali o regionali rappresentano il 20% circa del totale, mentre i fondi privati sono inesistenti e la restante quota è coperta dal FEASR.

In seguito alla revisione intervenuta nel dicembre 2008, con il varo del Pacchetto di incentivi economici europei vi è stata l'aggiunta di un ammontare di 36, 833 milioni di euro all'ammontare iniziale del budget del PNSR per sostenere le iniziative esistenti collegate a nuove sfide identificate nel frattempo tra cui aumentare la produzione di energia da fonti rinnovabili, sostenere lo sviluppo del settore caseario e migliorarne la competitività, migliorare la gestione idrica.

ASSE 1

Obiettivo: Migliorare la competitività dei settori agricolo e forestale

La priorità strategica dell'asse 1 è rappresentata dallo sviluppare una industria agricola, forestale e di produzione alimentare competitiva e basata sull'innovazione. Essa si articola a sua volta in una serie di obiettivi specifici, ovvero, ristrutturare e modernizzare il potenziale materiale e promuovere l'innovazione; sostenere il consolidamento delle strutture delle imprese rurali, incluso il sostegno a una migliore collaborazione; promuovere la conoscenza e il miglioramento del capitale umano del settore.

La modernizzazione delle imprese agricole (misura 121) vale per il 53 dei fondi allocati all'asse 1, mentre la seconda maggiore voce di spesa riguarda il potenziamento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali (misura 123), cui è allocato il 27% dei fondi. Le rimanenti risorse sono divise tra 6 misure:

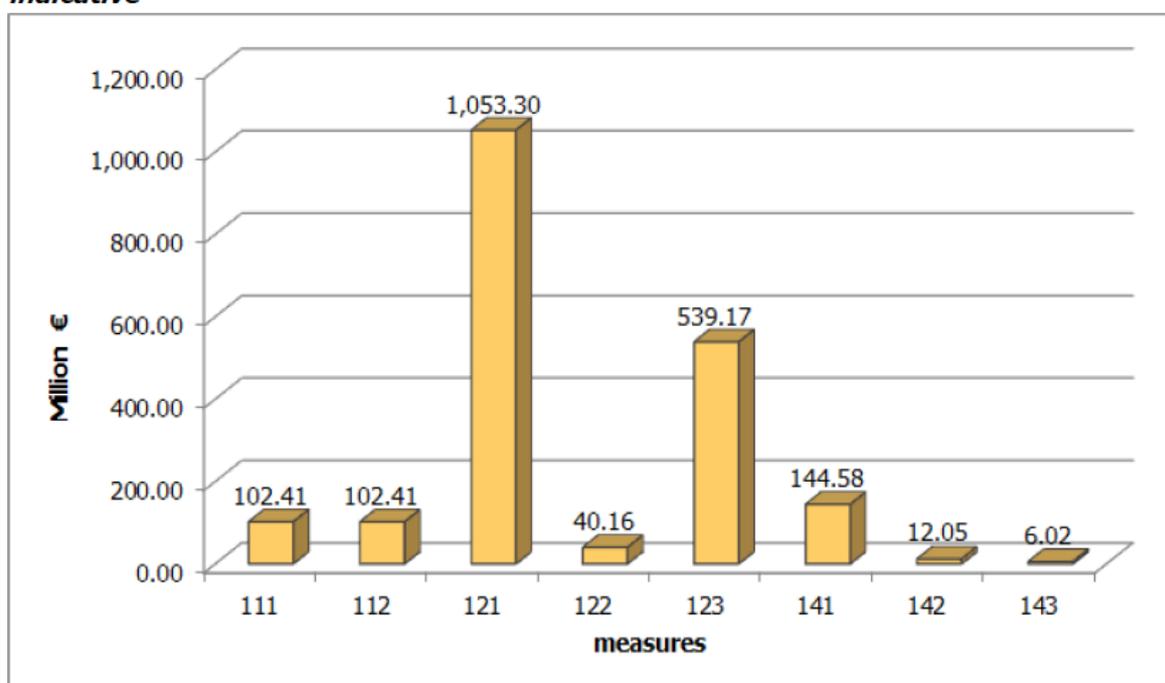
- azioni di formazione professionale e di informazione (misura 111);
- sostegno all'avviamento dell'attività di giovani imprenditori agricoli (misura 112);
- miglioramento del valore economico delle foreste (misura 122);
- sostegno all'imprenditoria agricola di semi-sussistenza (misura 141);
- creazione e rafforzamento di gruppi di produttori (misura 142);

- fornitura di servizi di consulenza per gli imprenditori agricoli (misura 143).

Per quanto riguarda i target, si mira ad avere circa 18.000 partecipanti che concludano con successo una attività di formazione professionale collegata all'agricoltura o alle foreste, 3.700 imprese agricole che introducano nuove tecniche o nuovi prodotti, 400 che beneficino delle iniziative di cui alla misura 123 e 16.800 imprese agricole che entrino sul mercato beneficiando di attività previste nel quadro della misura 141.

Il grafico sottostante illustra nel dettaglio l'allocazione delle risorse dell'asse 1 tra le diverse misure enumerate sopra:

Axis 1 indicative budget breakdown by measure: Total allocated budget 2007-2013 (including regional/national public funds + EAFRD + private funds) of €2,000,118,708³ - indicative



ASSE 2

Obiettivo: Migliorare l'ambiente e le campagne

La priorità strategica dell'asse 2 è la protezione delle risorse naturali e dell'ambiente nelle aree rurali. Essa si articola in una serie di obiettivi specifici, ovvero:

- aumentare la gestione sostenibile del territorio agricolo;
- conservare la biodiversità e l'alto valore naturale del territorio agricolo;
- sviluppare l'agricoltura biologica;
- migliorare la qualità delle acque e del suolo;
- sviluppare pratiche sostenibili di sfruttamento del territorio.

Il fulcro delle attività ricomprese nell'asse 2 mira a sviluppare metodi agricoli coerenti con la protezione e la preservazione dell'ambiente e a compensare i produttori delle aree

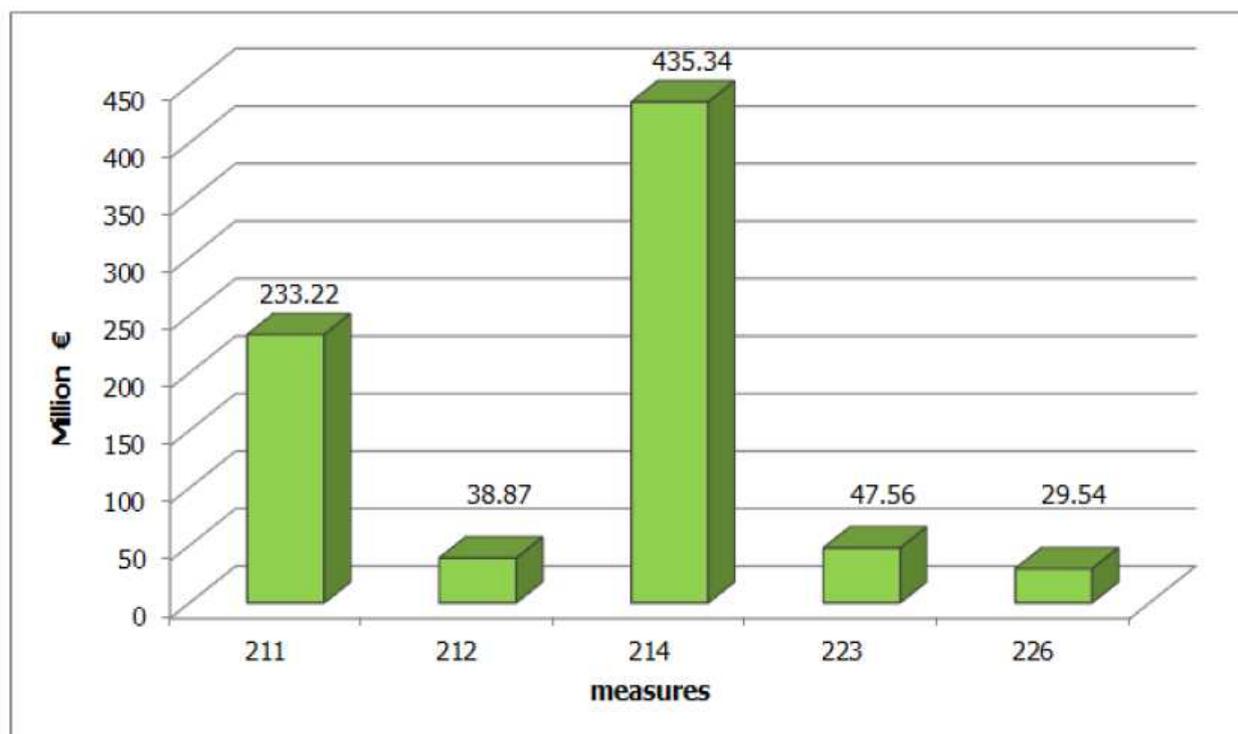
montuose e meno favorite per la loro attività di mantenimento di buona qualità della terra loro affidata, anche con lo scopo di prevenire lo spopolamento e l'abbandono di tali aree. In tale contesto, la maggior parte delle risorse sono state destinate a pagamenti al settore agricolo e ambientale (misura 214), per circa il 56% dei fondi disponibili. La seconda maggiore voce di spesa è rappresentata da contributi a imprenditori agricoli nelle aree montuose (30%), previsti dalla misura 211. IL resto del budget dell'asse 2 è distribuito tra 3 misure:

- contributi a imprenditori nelle aree agricole disagiate non montuose (misura 212, 5%);
- prima riforestazione di terreni non agricoli (misura 223, 6%);
- ricostituzione del potenziale forestale e introduzione di azioni di prevenzione (misura 226, 4%).

Per quanto riguarda i target, si ipotizza che 100.000 ettari di terreno siano interessati da attività di miglioramento della biodiversità, 1.000 ettari da iniziative per il miglioramento della qualità delle acque, 160.000 ettari da iniziative per il miglioramento della qualità del suolo (tra questi, su 7.000 ettari è stata introdotta l'agricoltura biologica). Relativamente alla misura 123, il target finale è quello di 30 imprenditori che introducano nuovi prodotti o tecniche che possano aumentare il valore aggiunto dei rispettivi prodotti.

Il grafico sottostante illustra nel dettaglio l'allocazione delle risorse dell'asse 2 tra le diverse misure sopra esaminate:

Axis 2 indicative budget breakdown by measure: Total allocated budget 2007-2013 (including regional/national public funds + EAFRD + private funds) of €784,527,843⁴ - indicative



ASSE 3

Obiettivo: Migliorare la qualità della vita nelle aree rurali e diversificare l'economia rurale

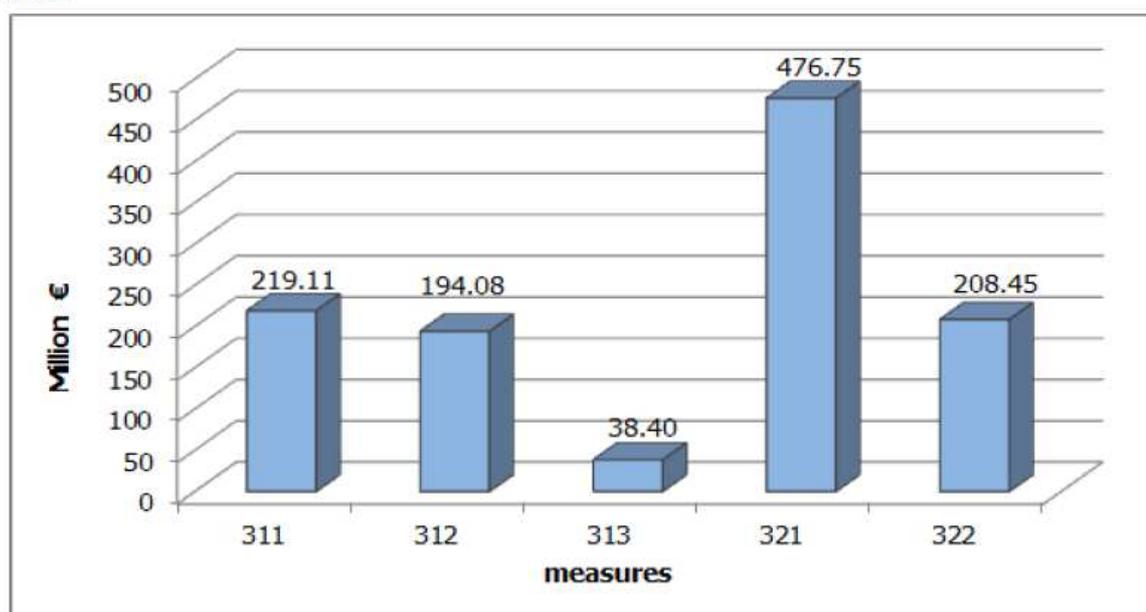
La priorità strategica dell'asse 3 è migliorare la qualità della vita nelle aree rurali e diversificare l'economia rurale. Essa si articola sostanzialmente in due obiettivi specifici, ovvero, il miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali e la promozione di una maggiore diversificazione delle opportunità di impiego nelle aree rurali.

Gli interventi riconducibili all'asse 3 mirano ad affrontare i principali problemi delle aree rurali, identificati in declino della qualità e nell'accesso ai servizi di base e alle infrastrutture essenziali, carenza di opportunità di impiego, eccessiva dipendenza dall'attività agricola. Di conseguenza, il 42% del budget dell'asse 2 è allocato a investimenti in servizi di base per l'economia e la popolazione rurale (misura 321), mentre la diversificazione in attività non prettamente rurali (misura 311), il sostegno alla creazione e allo sviluppo di micro-imprese (misura 312) e il rinnovamento e lo sviluppo di villaggi rurali (misura 322) assorbono rispettivamente il 19%, 17% e 18% delle risorse disponibili. Il restante 3% dei fondi è destinato all'incoraggiamento di attività turistiche (misura 313).

Per quanto riguarda i target, si prevede che possano essere creati circa 5.000 posti di lavoro (misura 311), che 320.000 abitanti delle zone rurali beneficino di servizi migliori (misura 321) e che 800 villaggi siano interessati da attività riconducibili alla misura 322.

Il grafico sottostante illustra nel dettaglio l'allocazione delle risorse dell'asse 3 tra le diverse misure sopra esaminate:

Axis 3 indicative budget breakdown by measure: Total allocated budget 2007-2013 (including regional/national public funds + EAFRD + private funds) of €1,136,788,105 - indicative



ASSE 4

Obiettivo: Leader

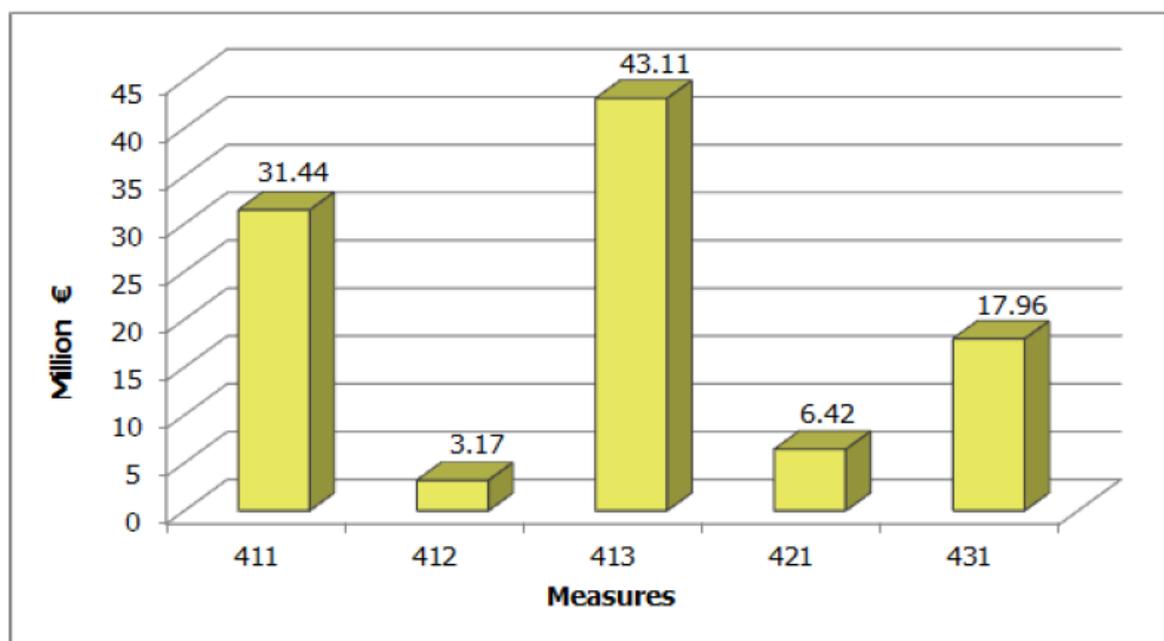
La priorità strategica dell'asse 4 è costruire capacità locali e migliorare la governante locale. Essa si articola in due obiettivi specifici, ovvero, la costruzione di capacità locali utili all'attuazione dell'approccio LEADER e il sostegno all'attuazione di strategie di sviluppo locale.

Le iniziative organizzate nel quadro dell'asse 4 mirano a creare capacità locali sostenibili per ideare, attuare, monitorare e valutare policies di sviluppo rurale. Attenzione prioritaria è data a strategie di sviluppo locale che migliorino la qualità di vita e la diversificazione delle attività rurali (misura 413), che contano per il 42% delle risorse attribuite all'asse 4 stesso. I fondi restanti sono distribuiti tra attuazione di misure per la competitività (misura 411, 31%), e per la conduzione di gruppi locali di azione (GAL) (misura 431, 17,6%).

Per quanto riguarda i target, indicativamente si prevede la creazione di 300 nuovi posti di lavoro (misure 411, 412 e 413) e circa 18.000 partecipanti che concludano con successo un programma di formazione nell'ambito della misura 431.

Il grafico sottostante illustra nel dettaglio l'allocazione delle risorse dell'asse 4 tra le diverse misure sopra esaminate:

Axis 4 indicative budget breakdown by measure: Total allocated budget 2007-2013 (including regional/national public funds + EAFRD + private funds) of €102,100,080⁵ - indicative



ASSISTENZA TECNICA e “COMPLEMENTARY DIRECT PAYMENTS”

Le risorse per l'assistenza tecnica sono state allocate per fornire quanto necessario per la gestione e l'attuazione del PNSR. Esse sono impiegate in conformità a quanto previsto dell'articolo 66 del Regolamento del Consiglio (CE) n. 1698/2005¹⁰ per le azioni correlate alla preparazione, gestione, monitoraggio, valutazione, informazione e controllo delle attività del solo programma di assistenza. Il totale delle risorse per questo asse 5 è di 123,121 milioni di euro, che indicativamente sono state ripartite in questo modo:

- 79,3% per attività di gestione, monitoraggio e valutazione, formazione dello staff e attuazione del PNSR;
- 15% per iniziative di informazione e disseminazione;
- 5,7% per la creazione della Rete rurale nazionale.

Le risorse per “complementary direct payments” sono finanziate sia dal bilancio nazionale, sia con un trasferimento dalFEASR per il periodo 2007-2009, per un ammontare complessivo di 145,472 milioni di euro

STRATEGIA di MONITORAGGIO e VALUTAZIONE

Il monitoraggio e la valutazione sono basati sulle direttive contenute nel documento della Commissione europea “Common monitoring and evaluation frame work” e si concentrano sui progressi relativamente a indicatori comuni rispetto alla situazione di partenza così come a input, output, risultati e impatto del PNSR. L'obiettivo è quello di fornire alle istituzioni e ai partner impegnati nel PNSR informazioni affidabili circa i prodotti, i risultati e l'impatto del programma così da permettere loro di prendere tutte le necessarie decisioni in proposito.

Sulla base della valutazione ex ante e con il supporto delle attività di valutazione in itinere, saranno raccolte informazioni in merito agli indicatori della situazione di

¹⁰ Articolo 6 (*Partenariato*).

1. Il sostegno da parte del FEASR è gestito in stretta consultazione («partenariato») tra la Commissione e gli Stati membri, nonché con le autorità e gli enti designati dagli Stati membri conformemente alle norme e alle prassi nazionali, inclusi: a) gli enti pubblici territoriali e altre autorità pubbliche competenti; b) le parti economiche e sociali; c) qualsiasi altro organismo rappresentativo della società civile, le organizzazioni non governative, incluse quelle ambientali, e gli organismi per la promozione della parità tra uomini e donne. Gli Stati membri designano i partner più rappresentativi a livello nazionale, regionale e locale, nel settore socioeconomico, ambientale o in altri settori («partner»). Essi creano le condizioni per un'ampia ed effettiva partecipazione di tutti gli organismi appropriati, in conformità delle norme e delle prassi nazionali, tenendo conto della necessità di promuovere la parità tra uomini e donne e lo sviluppo sostenibile, tramite l'integrazione di requisiti in materia di protezione e miglioramento dell'ambiente.

2. Il partenariato è gestito nel rispetto delle competenze istituzionali, giuridiche e finanziarie di ciascuna categoria di partner definita al paragrafo 1.

3. Il partenariato interviene nell'elaborazione e nella sorveglianza dei piani strategici nazionali, nonché nella preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione dei programmi di sviluppo rurale. Gli Stati membri coinvolgono tutti i partner appropriati nelle varie fasi della programmazione, compatibilmente con le scadenze fissate per ciascuna fase.

partenza, che includono dati sullo sviluppo economico dei settori e delle aree interessate dal programma e sulle caratteristiche socio-economiche delle aree rurali. Tale sistema dovrebbe permettere di disporre di dati sufficienti e appropriati per permettere alle autorità bulgare di assumere tutte le necessarie decisioni in merito.

L'attività di valutazione è stata organizzata sulla base di un lavoro continuo, che parta dalla valutazione ex ante, per passare attraverso lo stadio della valutazione di metà percorso nel 2010 e arrivare infine alla valutazione ex post nel 2015, come previsto dagli articoli 85 e 86 del regolamento del Consiglio (CE) n. 1698/2005¹¹.

COMUNICAZIONE e DISSEMINAZIONE

Gli obiettivi generali del Piano di comunicazione del PNSR sono i seguenti:

- informare i potenziali beneficiari delle opportunità offerte dal PNSR e incoraggiarli ad approfittare del sostegno fornito;

¹¹ Articolo 85 (*Valutazione ex ante*)

1. La valutazione ex ante forma parte integrante dell'iter di elaborazione di ogni programma di sviluppo rurale ed è intesa a ottimizzare la ripartizione delle risorse finanziarie e a migliorare la qualità della programmazione. Essa identifica e valuta i fabbisogni a medio e lungo termine, le mete da raggiungere, i risultati da ottenere, gli obiettivi quantificati, segnatamente in termini di impatto rispetto alla situazione di partenza, il valore aggiunto comunitario, la misura in cui si è tenuto conto delle priorità comunitarie, le lezioni del passato e la qualità delle procedure di attuazione, sorveglianza, valutazione e gestione finanziaria.

2. La valutazione ex ante è condotta sotto la responsabilità dello Stato membro.

Articolo 86 (*Valutazione intermedia ed ex post*)

1. Gli Stati membri istituiscono un sistema di valutazione annuale in itinere di ciascun programma di sviluppo rurale.

2. L'autorità di gestione del programma e il comitato di sorveglianza si basano sulle valutazioni in itinere per: a) esaminare l'andamento del programma rispetto ai suoi obiettivi, mediante indicatori di risultato ed eventualmente d'impatto; b) migliorare la qualità del programma e la sua attuazione; c) esaminare le proposte di modifiche sostanziali del programma; d) preparare la valutazione intermedia e la valutazione ex post.

3. L'autorità di gestione riferisce ogni anno, a cominciare dal 2008, al comitato di sorveglianza in merito alle attività di valutazione in itinere. Un riepilogo delle attività è inserito nella relazione annuale di cui all'articolo 82.

4. Nel 2010, la valutazione in itinere si presenta come una relazione di valutazione intermedia distinta. Essa propone misure per migliorare la qualità dei programmi e la sua attuazione. Su iniziativa della Commissione, viene compilata una sintesi di tutte le valutazioni intermedie dei programmi.

5. Nel 2015, la valutazione in itinere si presenta come una relazione di valutazione ex post distinta.

6. La valutazione intermedia e la valutazione ex post analizzano il grado di utilizzazione delle risorse, l'efficacia e l'efficienza della programmazione del FEASR, il suo impatto socioeconomico e l'impatto sulle priorità comunitarie. Esse esaminano se sono stati raggiunti gli obiettivi del programma e tentano di trarre conclusioni utili per la politica di sviluppo rurale. Individuano i fattori che hanno contribuito al successo o all'insuccesso del programma, tra l'altro sotto il profilo della sostenibilità, e rilevano le buone pratiche.

7. La valutazione in itinere è organizzata dall'autorità di gestione in collaborazione con la Commissione. Essa è predisposta su base pluriennale e copre il periodo 2007-2015.

8. La Commissione organizza, di propria iniziativa, azioni di formazione, scambi di buone pratiche e di informazioni per valutatori, esperti nazionali e membri dei comitati di sorveglianza, nonché valutazioni tematiche e di sintesi.

- rendere pubblico e conosciuto il contributo dell'Unione europea allo sviluppo rurale sostenibile tra i beneficiari e il pubblico generale e dare trasparenza ai contributi forniti ai beneficiari nel quadro del FEASR;

-informare il pubblico generale circa il ruolo svolto dall'Unione europea nel PNSR e sui risultati da esso ottenuti.

Gli strumenti che sono stati impiegati sono seminari, corsi, percorsi di formazione sia per beneficiari che per operatori, lezioni, conferenze, predisposizione di materiale informativo, accesso ai mass media, creazione di punti di informazione, disseminazione tramite Internet.

Gli obiettivi e le azioni del Piano di comunicazione del PNSR sono stati adeguati alle diverse fasi di attuazione del PNSR stesso:

- a) fase 1 – preparazione del PNSR: informazioni ai beneficiari potenziali e al pubblico generale;
- b) fase 2 – attuazione del PNSR: informazioni ai beneficiari per tenerli al corrente dei requisiti dell'attività svolta e trasmissione al pubblico generale di dati relativi ai progressi del Piano di attuazione del PNSR;
- c) fase 3 – fase finale del PNSR: riassunto e risultati dell'esperienza.

Appendice al Capitolo 1

Misure del Piano Nazionale di Sviluppo Rurale

Measures offered by the RDP Measures selected by the updated RDP

Axis 1 - Improving the competitiveness of the agricultural and forestry sector	<i>Promoting knowledge and improving human potential</i>	111	Vocational training and information actions
		112	Setting up of young farmers
		113	Early retirement
		114	Use of advisory services
		115	Setting up of management, relief and advisory services
	<i>Restructuring and developing physical potential and promoting innovation</i>	121	Modernisation of agricultural holdings
		122	Improvement of the economic value of forests
		123	Adding value to agricultural and forestry products
		124	Cooperation for development of new products, processes and technologies in the agriculture and food sector and in the forestry sector
		125	Infrastructure related to the development and adaptation of agriculture and forestry
		126	Restoring agricultural production potential
	<i>Quality of agricultural production and products</i>	131	Meeting standards based on Community legislation
		132	Participation of farmers in food quality schemes
		133	Information and promotion activities
	<i>Transitional measures</i>	141	Semi-subsistence farming
142		Producer groups	
143		Providing farm advisory and extension services	
Axis 2 - Improving the environment and the countryside	<i>Sustainable use of agricultural land</i>	211	Natural handicap payments to farmers in mountain areas
		212	Payments to farmers in areas with handicaps, other than mountain areas
		213	Natura 2000 payments and payments linked to Directive 2000/60/EC
		214	Agri-environment payments
		215	Animal welfare payments
		216	Non-productive investments
	<i>Sustainable use of forestry land</i>	221	First afforestation of agricultural land
		222	First establishment of agroforestry systems on agricultural land
		223	First afforestation of non-agricultural land
		224	Natura 2000 payments
		225	Forest-environment payments
		226	Restoring forestry potential and introducing prevention actions
Axis 3 - Quality of life in rural areas and diversification of the rural economy	<i>Diversify the rural economy</i>	311	Diversification into non-agricultural activities
		312	Support for business creation and development
		313	Encouragement of tourism activities
	<i>Improve the quality of life in rural areas</i>	321	Basic services for the economy and rural population
		322	Village renewal and development
		323	Conservation and upgrading of the rural heritage
		331	Training and information
		341	Skills-acquisition and animation measure with a view to preparing and implementing a local development strategy
Axis 4 - Leader	<i>Implementing local development strategies</i>	411	Competitiveness
		412	Environment/land management
		413	Quality of life/diversification
		421	Implementing cooperation projects
		431	Running the LAG, skills acquisition, animation

CAPITOLO 2. LA POLITICA DI SVILUPPO RURALE DELL'UNIONE EUROPEA

a. La nascita della PAC

La Politica Agricola Comune (PAC) è stata posta, fin dal 1958, tra le priorità dell'Unione europea, al fine di assicurare l'approvvigionamento alimentare sicuro e a prezzi ragionevoli e un reddito equo per gli agricoltori, tanto da diventare una delle principali azioni condotte dall'Unione europea. Le finalità programmatiche elencate sono state desunte dal testo dell'articolo 39 del Trattato di Roma¹², il trattato con cui si è dato vita alla Comunità Economica Europea (CEE), poi trasformatasi in CE e oggi assorbita nella Unione Europea. Esse hanno caratterizzato lo sviluppo della CEE dalla sua nascita agli anni Ottanta.

Fino a quella data, la PAC ha rappresentato un contributo notevole sul piano dell'incremento della produttività e del miglioramento delle condizioni di vita della popolazione agricola, portando però come risultato ad un aumento delle eccedenze e a preoccupanti squilibri ambientali, causati dalle coltivazioni estensive.

Dagli anni Ottanta, cessata la fase di espansione, si è avviata una riforma profonda della PAC, che si è diversificata e strutturata, al fine di contenere i costi delle eccedenze comunitarie, di soddisfare le esigenze dei consumatori e di garantire la qualità del prodotto e il rispetto dell'ambiente, privilegiando non più la crescita, ma il mantenimento e la tutela dei risultati raggiunti.

Nel 1992 fu attuata la prima riforma della PAC, che determinò i seguenti effetti:

- la quota del bilancio europeo dedicata all'agricoltura è scesa dal 62% del 1998 al 47% del 2001;
- il numero dei prezzi garantiti con interventi comunitari per i principali prodotti è diminuito;
- si è ridotto il divario esistente tra i prezzi interni e quelli mondiali;
- si sono ridotte le vistose eccedenze di derrate alimentari.

Globalmente, il bilancio della riforma del 1992 è stato positivo: i mercati hanno ritrovato un certo equilibrio e le scorte pubbliche si sono considerevolmente ridotte; i prezzi dei prodotti agricoli comunitari si sono riavvicinati ai prezzi mondiali; vi è stata

¹² ARTICOLO 39

1. Le finalità della politica agricola comune sono: a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della mano d'opera, b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura, c) stabilizzare i mercati, d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

2. Nell'elaborazione della politica agricola comune e dei metodi speciali che questa può impiegare, si dovrà considerare: a) il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole, b) la necessità di operare gradatamente gli opportuni adattamenti, c) il fatto che, negli Stati membri, l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia.

una netta riconquista del mercato interno, in particolare grazie ai prezzi competitivi dei cereali comunitari; le spese del FEAOG sono state più controllabili e più prevedibili; le azioni strutturali condotte nel quadro del FEAOG sono aumentate di oltre il doppio tra il 1989 e il 1995; il reddito agricolo medio è aumentato del 4,5% tra il 1992 e il 1996.

I positivi effetti della riforma del 1992 non potevano però essere duraturi, in quanto la politica agricola comune ha dovuto soddisfare, nel tempo, nuove e sempre più impellenti esigenze.

L'allargamento ha reso necessaria una maggiore esemplificazione, dal momento che le economie dei Paesi candidati all'accessione si basavano principalmente sul settore agricolo.

Il mercato agricolo mondiale presentava al contempo prospettive di forte crescita a prezzi remunerativi, in risposta all'aumento della domanda alimentare. I prezzi PAC, essendo più elevati di quelli stabiliti nell'ambito del quadro dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), difficilmente potevano beneficiare dell'espansione del mercato mondiale, con il conseguente rischio di vedere riapparire eccedenze con costi di bilancio insostenibili e di perdere quote del mercato mondiale e comunitario.

Infine, emergeva la necessità di disporre di una politica di sviluppo rurale forte, ma al tempo stessa libera dal rischio di nazionalizzazione della PAC, basata su criteri comuni chiari e meccanismi di controllo rigorosi, con un maggior rispetto dell'ambiente e del miglioramento della qualità dei prodotti.

b. L'evoluzione della PAC dall'Agenda 2000

Le proposte della Commissione Europea, successivamente adottate dal Consiglio europeo di Berlino del 1999 sulla base della riforma del 1992, hanno comportato l'emanazione di un pacchetto di riforme chiamato "Agenda 2000"¹³. La riforma è riuscita a ridurre le eccedenze e a contenere le spese, senza compromettere un aumento medio del reddito del 4,5%. Tale orientamento generale è stato confermato dal Consiglio europeo seguendo alcune linee direttrici:

- la competitività deve essere assicurata con una diminuzione dei prezzi sufficiente a garantire l'aumento degli sbocchi interni e una partecipazione al mercato allargato a livello mondiale. Tale diminuzione dei prezzi è compensata da un aumento degli aiuti diretti in modo da conservare il livello di reddito;
- la ripartizione dei compiti tra la Commissione e gli Stati membri viene ridefinita, sia che si tratti della compensazione sotto forma di aiuti diretti, sia che siano misure di sviluppo rurale nel quadro di una programmazione globale;
- il nuovo quadro finanziario deve coprire in maniera coerente, entro limiti di bilancio ragionevoli, l'evoluzione della PAC e gli effetti dell'allargamento, in un periodo

¹³ L'adozione di tale documento ha condotto all'approvazione di dieci nuovi regolamenti e alla determinazione degli stanziamenti per la riforma del settore agricolo. Vedi Gazzette ufficiali delle Comunità europee L 160 del 26.6.1999 e L 179 del 14.7.1999

sufficientemente lungo. Nel contempo deve finanziare i bisogni essenziali e assicurare una corretta gestione delle finanze pubbliche.

Il 26 giugno 2003 a Bruxelles è stato compiuto un ulteriore e determinante passo avanti, in direzione dell'adeguamento della Politica Agricola alle nuove sfide giunte da più parti del panorama socio-economico interno ed esterno dell'Unione. Infatti, i Ministri europei dell'agricoltura hanno approvato una radicale riforma della PAC, che ha rivoluzionato il modo in cui l'UE sostiene il settore agricolo.

La nuova PAC è orientata verso gli interessi dei consumatori e la qualità dei prodotti e, nello stesso tempo, lascia gli agricoltori liberi di produrre ciò che esige il mercato. Per evitare l'abbandono della produzione, gli Stati membri possono scegliere di mantenere ancora una certa correlazione tra sovvenzioni e produzione (disaccoppiamento parziale), a precise condizioni ed entro limiti chiaramente definiti. La concessione di questo nuovo pagamento unico per azienda è subordinato al rispetto delle norme in materia di salvaguardia ambientale, sicurezza alimentare e protezione degli animali. I fondi che si sono resi reperibili grazie alla riduzione dei pagamenti diretti a favore delle grandi aziende sono messi a disposizione degli agricoltori per realizzare programmi in materia di ambiente, qualità o benessere degli animali.

Nel 2005, la Commissione determina le condizioni e le norme specifiche applicabili al finanziamento delle spese connesse alla PAC ed istituisce due nuovi Fondi: il Fondo agricolo di garanzia (FEAGA) e un Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale (FEASR), che entrano in vigore dal 1° gennaio 2007.

Le proposte di modifica della PAC contenute nel documento dell'Health Check sono il risultato di un'approfondita analisi sull'effettivo stato di salute della PAC, condotta dalla Commissione europea. I profondi cambiamenti in atto in quegli anni hanno spinto la Commissione a formulare alcune proposte legislative (pubblicate nel maggio 2008) che modificano, proseguono e completano le misure contenute nella riforma Fischler del 2003.

Le principali novità riguardano l'aggiornamento del regime di pagamento unico, la modulazione progressiva, il disaccoppiamento totale degli aiuti, la revisione del sistema delle quote latte, la soppressione del set aside, il rafforzamento della condizionalità e l'inserimento di quattro nuove priorità da realizzare attraverso la politica dello sviluppo rurale: cambiamenti climatici e il rispetto del protocollo di Kyoto; energie rinnovabili; gestione delle risorse idriche; biodiversità.

c. Il concetto di "sviluppo rurale"

Il modello europeo di agricoltura e sviluppo rurale consiste di due pilastri, riuniti sotto il cappello della PAC: il sostegno all'agricoltura di mercato (primo pilastro) e una politica di sviluppo rurale (secondo pilastro).

La PAC contribuisce alla dimensione multifunzionale del settore dell'agricoltura europea e mira a promuovere la produzione sostenibile di prodotti agricoli alimentari e non alimentari, alla salvaguardia delle campagne, al miglioramento dei servizi

ambientali e al sostegno al rafforzamento della coesione economica e sociale tra gruppi e regioni.

Nei decenni passati, l'attenzione sul secondo pilastro è aumentata, sebbene l'aiuto diretto e le misure di mercato rimangano importanti. L'evoluzione del sistema si è resa necessaria non solo nella prospettiva di una riforma politica interna, ma anche per meglio reagire al mutato contesto del commercio internazionale.

Lo sviluppo rurale è un settore prioritario dell'azione dell'Unione europea, se si pensa che più del 60% della sua popolazione vive in aree rurali e che queste coprono circa il 90% del suo territorio. Si spiega così una delle ragioni di fondo che hanno condotto al rafforzamento del secondo pilastro della PAC negli ultimi anni.

Il nuovo panorama giuridico dello sviluppo rurale si concentra maggiormente sull'accelerazione della crescita e sulla creazione di opportunità professionali nelle aree rurali, in coerenza con la Strategia di Lisbona, e sul miglioramento della sostenibilità, in coerenza con gli obiettivi di Goteborg.

Per comprendere al meglio la situazione e la sua evoluzione bisogna innanzitutto rendersi conto che lo sviluppo rurale in Europa è un processo complesso che trova le proprie radici nei modelli di agricoltura e di sviluppo seguiti dai Paesi dell'Unione europea e si caratterizza in generale come una reazione ai fallimenti e agli esiti del paradigma della modernizzazione. Il mondo rurale non è sempre stato considerato allo stesso modo dalle nazioni dell'Unione europea, sia per quanto riguarda le sue problematiche, sia in relazione con il più ampio contesto dell'economia nel suo complesso. Di conseguenza si potrebbe affermare che la politica di sviluppo rurale dell'Unione europea sia stata caratterizzata fin dalle origini da una diffusa concettualizzazione, che va da azioni direttamente connesse con la PAC ad azioni territoriali con lo scopo di reagire alla situazione in essere nelle aree rurali e che riconosce importanza ai territori d'Europa.

Le zone rurali europee del resto sono caratterizzate da grande eterogeneità dei territori in cui si trovano e delle funzioni che svolgono. Questa eterogeneità include caratteristiche fisiche e geo-morfologiche, biodiversità, paesaggi, ma anche caratteristiche sociali, impiego delle terre, cultura, tradizioni, simbolismi ed è considerata una priorità quella di fare in modo che la standardizzazione dei modelli di sviluppo non intacchi tale eterogeneità portando a un'omogeneizzazione delle diverse aree.

Il concetto di sviluppo rurale è una nozione complessa, come complessi sono il mondo rurale e i fenomeni sociali ed economici che interessa. L'eterogeneità è un aspetto importante del contesto rurale nell'Unione europea, che determina una certa difficoltà nel definirlo e caratterizzarlo in maniera adeguata. Vi sono diverse percezioni su cosa sia o non sia il contesto rurale e su quali diversi elementi lo caratterizzino. Da ciò deriva che non esista una sola definizione di "sviluppo rurale", generalmente accettata.

Gli stessi termini "rurale" e "sviluppo rurale" non solo sono aperti a diverse interpretazioni, ma sono anche stati oggetto di un'intensa evoluzione negli anni

recenti¹⁴. In effetti vi sono posizioni anche diametralmente opposte in argomento. Mentre alcuni lo concepiscono come il processo che condurrà inevitabilmente all'espropriazione dei piccoli imprenditori agricoli, per altri si tratta di una forza che rivitalizzerà l'agricoltura nel senso della multifunzionalità¹⁵. Per alcuni osservatori, lo sviluppo rurale è semplicemente un concetto che si aggiunge e si giustappone ai modelli esistenti di agricoltura e vita rurale, mentre altri anticipano che entrambi si stanno muovendo verso una importante ricostruzione. Vi sono alcuni che considerano che lo sviluppo rurale sia una forma di sviluppo locale risultante dall'integrazione dello spazio nel ragionamento economico. In questo senso, lo sviluppo locale è ritenuto una nozione ricca di insegnamenti per la formulazione e la definizione dello sviluppo rurale¹⁶. La loro analisi, quindi, segue un approccio generale che tiene in considerazione tutte le attività e le loro relazioni con i rispettivi territori, ovvero i fenomeni sociali e la specializzazione economica. Altri autori considerano lo sviluppo rurale come un nuovo modello di sviluppo per il settore agricolo¹⁷.

Tuttavia, nonostante la mancanza di una definizione generale e comunemente accettata, si riscontra un certo consenso nel ritenere che lo scenario rurale sia uno degli elementi fondamentali che costituiscono l'ossatura sociale ed economica dei territori europei e definiscono il suo paesaggio. Come abbiamo visto sopra, una percentuale importante della popolazione europea è concentrata nelle aree rurali ed è il sostegno fisico di una eredità culturale e naturale eterogenea, che rappresenta uno dei maggiori valori dell'Unione europea stessa, oltre a costituire la base di molte attività economiche che generano livelli significativi di impiego e di reddito.

Tradizionalmente, le aree rurali sono state percepite come contesti caratterizzati più dalle loro differenze con le aree urbane che da loro propri valori o attributi. Spesso sono state descritte come luoghi marcati dalla mancanza di infrastrutture e di dotazioni strumentali, privi di opportunità di promozione sociale ed economica per la popolazione. In realtà le differenze tra aree rurali ed urbane sono andate progressivamente declinando negli anni recenti, mentre si è fatta sempre più manifesta una tendenza all'equiparazione degli standard di vita e all'intensificazione delle interazioni sociali ed economiche tra le rispettive popolazioni, nonostante sia vero che continuano ad esistere aree rurali caratterizzate da gravi situazioni di isolamento e di svantaggio.

Tutti questi mutamenti ci permettono di affermare che lo sviluppo rurale è un concetto in evoluzione, che potremmo cristallizzare in tre fasi rispetto al modo in cui è stato inteso nell'Unione europea.

La prima fase copre indicativamente il periodo che va dagli anni Cinquanta agli anni Ottanta. Durante questi anni, il rurale era associato a un'immagine ben definita di contesto agrario. L'agricoltura era un concetto che comprendeva e definiva la natura e i

¹⁴ Cena, 1997.

¹⁵ Van Broekhuizen e altri. 1997.

¹⁶ Le Roi, 1998.

¹⁷ Van der Ploeg e altri. 2000.

valori che penetravano lo spazio rurale in senso lato. Lo sviluppo rurale era identificato nettamente con lo sviluppo agricolo.

La seconda fase si estende invece dal 1988 alla fine degli anni Novanta. In questo periodo al concetto di rurale si affianca quello della localizzazione. Nel corso degli anni Ottanta si erano prodotti importanti cambiamenti collegati a processi di diversificazione dell'economia rurale e della società al di là dell'agricoltura. Vi sono quindi mutamenti nella localizzazione della popolazione e delle nuove attività produttive. In questo modo il contesto rurale inizia a divenire indipendente dall'agricoltura e a includere una serie di aree o regioni con attività eterogenee (agricoltura, artigianato, piccole e medie imprese, commercio, servizi, ...) dove vi sono insediamenti di piccole cittadine, villaggi, centri regionali così come aree naturali e coltivate. Il panorama rurale si identificava quindi per una certa diversità di attività e spazi e per l'eterogeneità di risorse endogene disponibili. L'agricoltura e lo sviluppo rurale che hanno cominciato a subire una differenziazione durante il processo di sviluppo economico e di modernizzazione non coincidono più e richiedono politiche che reagiscano non solo alle esigenze degli imprenditori agricoli, ma anche ad altri soggetti che operano in tali aree¹⁸.

La terza fase può essere circoscritta dall'inizio degli anni Novanta ad oggi e si caratterizza per il fatto di concepire il panorama rurale come una costruzione sociale. Esso infatti può essere inteso come un'entità simbolica e soggetta a trasformazione. In tale contesto, l'area rurale va dall'essere sostegno a relazioni sociali e funzionali all'essere essa stessa un agente di trasformazione sociale. Questo territorio viene inteso come una risorsa specifica e come un operatore di primo piano per lo sviluppo economico, non più quindi solo uno spazio o uno scenario per attività sociali ed economiche. Il territorio è concepito come uno spazio costruito che permette di rivelare e di sviluppare risorse specifiche e che si contrappone in un certo qual modo alle forze della globalizzazione che portano alla convergenza di modelli non reversibili¹⁹. In questa fase quindi il territorio rurale è il risultato di un processo in cui gli attori raggiungono accordi istituzionali che permettono di assegnare valore a risorse specifiche (o di crearne di nuove). Di conseguenza, l'approccio territoriale allo sviluppo rurale è il processo di mobilitazione di attori che porta ad elaborare una strategia di adattamento ai limiti esterni, basata sull'identificazione collettiva con una cultura ed un territorio²⁰.

L'evoluzione del concetto di sviluppo rurale che abbiamo analizzato si riflette in adattamenti necessari dell'approccio impiegato per fronteggiare temi rurali e, di conseguenza, nella definizione del disegno politico per il sostegno a questi territori.

Sotto il concetto di sviluppo rurale, l'Unione europea ha incluso e fatto interagire una serie di questioni disparate, sostenendole spesso con un insieme altrettanto eterogeneo di misure e di strumenti finanziari. Al fine di dare sostegno al mondo rurale europeo, le due maggiori politiche europee, quella agricola e quella regionale, hanno subito un

¹⁸ Saraceno, 2007.

¹⁹ Pecqueur, 2000.

²⁰ Gallardo e altri, 2008.

processo di convergenza. La politica di sviluppo rurale dell'Unione europea ha quindi operato a cavallo delle due, tra un approccio settoriale ed uno territoriale. Fino alla riforma dei Fondi strutturali del 1988, la PAC ha cercato di collegare la politica delle strutture agricole con aspetti di sviluppo, mentre la Politica regionale, oltre ad integrare il Fondo agricolo europeo di monitoraggio e di garanzia, ha articolato un'iniziativa per lo sviluppo rurale con propri fondi strutturali.

In tale contesto, la politica di sviluppo rurale europeo si è evoluta dall'essere focalizzata su problemi strutturali del settore agricolo al considerare i molteplici ruoli che l'agricoltura svolge nella società. In tal modo si è passati da una prospettiva meramente settoriale a un approccio territoriale.

Lo sviluppo rurale non è del resto emerso come obiettivo autonomo nell'Unione europea che negli anni Ottanta, con due principali finalità:

- una finalità esterna, volta a migliorare la percezione della PAC da parte di Paesi terzi;
- una finalità interna, focalizzata sulla proposta di misure che potessero mitigare gli effetti socio-economici della necessaria riforma della PAC nel più ampio contesto dell'evoluzione verso l'unione economica e monetaria che necessitava di una più solida politica regionale.

Fino a questo momento il dibattito sul rurale era stato praticamente inesistente. Il modello rurale europeo poteva essere assimilato alla preoccupazione per l'esistenza di disequilibri rurali, dal momento che i problemi specifici delle aree rurali non erano stati collegati in maniera manifesta a problemi diversi da quelli puramente agricoli. Proprio a causa dell'identificazione del contesto rurale con quello agricolo della prima fase, i processi connessi con la modernizzazione delle strutture agricole erano ciò che poteva allora essere identificato come politica rurale.

La situazione ha subito un'evoluzione con la pubblicazione, nel 1988, del documento: "Il futuro del mondo rurale", che può essere considerato la fine della politica agricola tout-court e che dà vita a un lungo processo di riflessione, dibattiti e contributi sugli obiettivi, i meccanismi e gli effetti dell'intervento pubblico a favore delle aree rurali, con un approccio innovativo che mirava a superare i confini di una politica squisitamente settoriale. Il documento conferma del resto i profondi cambiamenti prodottisi nel contesto rurale e il rischio di infrangere l'equilibrio tra le diverse funzioni da esso svolte, rendendo necessaria la strutturazione di specifiche attività rurali. L'importanza delle aree rurali europee è riconosciuta, insieme con il bisogno di affrontare i loro problemi in maniera comprensiva.

Nel nuovo contesto, l'iniziativa LEADER fu approvata nel 1991, per promuovere l'ideazione e l'applicazione di politiche rurali focalizzate sul territorio e marcatamente endogene. Essa, considerata da molti il seme per una reale politica di sviluppo territoriale nel contesto rurale europeo, mira a condurre lo sviluppo endogeno delle aree rurali attraverso la creazione di Gruppi di Azione Locale (GAL), che dovrebbero innescare iniziative di sviluppo locale rurale, basate sull'integrazione di misure settoriali distinte e sulla partecipazione attiva di attori economici e sociali. Tali gruppi avrebbero

anche dovuto promuovere la cooperazione transnazionale e lo scambio di informazioni e di esperienze di interesse attraverso le reti di sviluppo rurale europee²¹.

Due successive revisioni dell'approccio LEADER sono state messe a punto e approvate rispettivamente nel 1994 e nel 2000, con un sempre più marcato accento sulla diversificazione delle attività economiche delle aree rurali.

Le nuove politiche elaborano strategie di cooperazione tra le aree rurali ed urbane, favorendo le necessarie sinergie tra le rispettive popolazioni, per un migliore e più sostenibile sviluppo dei territori. Questo approccio è del resto in linea con le idee formulate nel Libro verde sulla coesione territoriale pubblicato dalla Commissione europea nel 2008, un documento che suggerisce interessanti riflessioni sulla strada che dovrebbe essere intrapresa dalla futura politica di sviluppo territoriale europea.

d. Il dibattito sul futuro della PAC nel quadro finanziario 2014-2020

Il 12 ottobre 2011 la Commissione europea ha adottato una serie di proposte legislative per la riforma della PAC, valide per il periodo 2014-2020.

Il negoziato si è svolto per la prima volta secondo la procedura legislativa ordinaria introdotta con il Trattato di Lisbona (art. 294 del TFUE), che ha coinvolto Parlamento europeo, Consiglio e Commissione. I ritardi nel negoziato hanno comportato il rinvio al 2015 (anziché a partire dal 2014) dell'entrata in vigore del Regolamento sui pagamenti diretti agli agricoltori e di talune misure previste dal regolamento OCM Unica e, pertanto, si è reso necessario un regolamento transitorio per garantire la prosecuzione degli aiuti anche per il 2014.

I protrarsi dei negoziati sulla riforma della PAC è stato dovuto anche alle difficoltà riscontrate nel giungere ad un accordo sulle prospettive finanziarie per il periodo 2014-2020.

L'approvazione del Parlamento europeo sul Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 ai sensi dell'art. 312 del TFUE, avvenuta il 19 novembre 2013 a seguito di un'intesa politica con il Consiglio, ha quindi consentito di sbloccare il successivo voto sul regolamento di riforma della PAC.

I testi dei regolamenti legislativi demandano agli Stati membri una lunga serie di scelte che dovranno essere effettuate per l'applicazione della riforma stessa. La fase legislativa conclusa con l'emanazione dei regolamenti, lascia spazio al lavoro della Commissione europea che dovrà predisporre gli atti attuativi della riforma (atti delegati e atti di esecuzione previsti ai sensi degli artt. 290 e 291 del TFUE).

Le risorse complessivamente destinate alle misure della politica agricola comune sono suddivise, come in passato, in pagamenti diretti, largamente prevalenti, sviluppo rurale, con il cofinanziamento dalle risorse nazionali e altre dotazioni afferenti ad interventi di mercato anche per specifici settori (es. ortofrutta, vitivinicolo, ...).

Con la riforma si può affermare che 30% delle risorse comunitarie impegnate per il settore agricolo sono destinate a obiettivi ambientali. Infatti il 30% dei massimali dei

²¹ Sumpsi, 2000.

pagamenti diretti sarà destinato per il pagamento di “greening” ed il 30% delle risorse dello sviluppo rurale sarà obbligatoriamente destinato a misure agro-climatiche-ambientali, forestazione, agricoltura biologica, investimenti per l’ambiente ed il cambiamento climatico, premi per le zone soggette a vincolo ambientale e per i servizi di salvaguardia delle foreste.

La futura PAC si prefigge una maggiore equità dal punto di vista della distribuzione dei pagamenti diretti. Infatti, oltre a una redistribuzione tra Paesi dei massimali finanziari, definita con l’accordo di bilancio, si procederà a far convergere il valore dei pagamenti disaccoppiati che non saranno tendenzialmente più legati alla storicità introdotta con la riforma del 2003.

Entrando nel dettaglio della riforma:

a) Pagamenti diretti

Si tratta del principale capitolo della riforma sia per la portata finanziaria degli strumenti, che rappresentano circa i due terzi della spesa agricola, sia per i notevoli cambiamenti all’assetto attuale.

b) OCM Unica

Si tratta del regolamento più articolato e complesso della PAC, che prevede vari strumenti di gestione di mercato per tutti i settori.

c) Sviluppo rurale

La struttura del secondo pilastro della PAC non cambia nella sostanza con la riforma ma piuttosto si semplifica e si rende più flessibile aprendo a nuovi obiettivi e strumenti della politica di sviluppo rurale.

Il sostegno allo sviluppo rurale contribuisce al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- stimolare la competitività del settore agricolo;
- garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l’azione per il clima;
- realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro.

Le misure di sviluppo rurale si articolano secondo sei priorità:

- 1) promuovere il trasferimento di conoscenze e l’innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali;
- 2) potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell’agricoltura in tutte le sue forme e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste;
- 3) promuovere l’organizzazione della filiera alimentare, comprese la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo;
- 4) preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all’agricoltura e alla silvicoltura;
- 5) incentivare l’uso efficiente delle risorse e il passaggio a un’economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale;

- 6) adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

CAPITOLO 3. FONDO EUROPEO AGRICOLO PER LO SVILUPPO RURALE (FEASR) E LA METODOLOGIA LEADER

a. Il FEASR

Il consiglio europeo dei Ministri dell'agricoltura ha approvato nel 2005 due nuovi Regolamenti che danno vita a una vera e propria riforma della politica di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013, apportando sostanziali cambiamenti nelle modalità di finanziamento, di programmazione e di attuazione.

Il Regolamento (CE) 1290/05 interessa il finanziamento di tutta la PAC. Al suo interno si prevede l'introduzione di due nuovi strumenti finanziari: il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), che finanzierà essenzialmente la parte di mercato della PAC, e il Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale (FEASR), che finanzierà la politica di sviluppo rurale, il cosiddetto secondo pilastro della PAC.

A partire dal 1° gennaio 2007 i due Fondi sostituiranno le attuali due corrispondenti sezioni del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEOGA).

Il Regolamento (CE) n. 1698/05, approvato nella sua versione finale il 20 settembre 2005, interessa direttamente la politica di sviluppo rurale ed entra nel merito degli obiettivi, delle azioni finanziabili dal nuovo Fondo, delle modalità di programmazione e di attuazione. Questo Regolamento rappresenta uno dei primi passaggi di una riforma più ampia che non riguarda solo la politica di sviluppo rurale, ma interessa anche il resto della politica di sviluppo regionale e quella di coesione.

Con riferimento agli obiettivi, il Regolamento si pone in una linea di continuità rispetto all'attuale periodo di programmazione: obiettivo primario della politica di sviluppo rurale è, infatti, quello di promuovere lo sviluppo sostenibile delle aree rurali, in modo complementare al resto della PAC e alla politica di coesione, delle quali è parte integrante.

Gli obiettivi specifici attraverso i quali raggiungere lo sviluppo sono individuati:

- nell'accrescimento della competitività nel settore agricolo e forestale;
- nella valorizzazione dell'ambiente e dello spazio naturale sostenendo la gestione del territorio;
- nel miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e nella promozione della diversificazione delle attività economiche.

Sul piano operativo, emergono diverse novità che nel complesso influenzeranno il futuro sistema di programmazione, la scelta delle azioni finanziabili, così come le modalità di gestione dei programmi. Le innovazioni introdotte segnalano un'evidente volontà della Commissione di dare un nuovo e decisivo impulso agli Stati membri per rendere più efficaci gli strumenti di intervento, in una fase in cui l'allargamento e le prospettive finanziarie future fanno risaltare con forza la necessità di utilizzare efficacemente ed efficientemente le minori risorse.

Tali cambiamenti sono accompagnati dallo sforzo di aumentare la sussidiarietà e il decentramento nell'attuazione delle politiche e, nel contempo, di valorizzare gli

strumenti in grado di garantire trasparenza e supporto alla programmazione e alla gestione.

La creazione del FEASR dà vita a un sistema di programmazione unico per lo sviluppo rurale. Tutti gli strumenti finanziati dalla politica di sviluppo rurale, infatti, saranno attuati attraverso Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) che, a seconda dell'assetto istituzionale dello Stato membro, potranno assumere la forma di un programma nazionale o di programmi regionali. A differenza del passato, non sarà più possibile propendere per soluzioni "miste" e gli Stati dovranno di conseguenza scegliere a monte se optare per una programmazione completamente nazionale o regionale.

Il punto di forza del nuovo strumento risiede nella notevole semplificazione rispetto al sistema di programmazione e di conseguenza ai sistemi organizzativi e gestionali regionali, che potranno e dovranno aggregare in un solo programma tutti gli interventi attualmente previsti nei PSR, nei programmi LEADER+ e nei POR nel caso delle Regioni Obiettivo 1.

Un punto di debolezza potrebbe essere rappresentato invece dal fatto che i futuri PSR saranno formalmente separati dai programmi previsti per la politica di coesione e finanziati dal FESR e dal FSE. E' evidente, quindi, che sarà necessario un notevole sforzo per integrare politica di sviluppo rurale e politica di coesione.

Sempre tra gli elementi di novità, il FEASR introduce un approccio strategico alla materia. L'idea di fondo è quella di rendere più coerente e meno frammentata la programmazione dello sviluppo rurale, consentendo la creazione di massa critica intorno a determinati obiettivi, sia a livello comunitario, sia a livello nazionale

La riforma prevede tre livelli di programmazione;

- a) comunitario: oltre al regolamento di riforma, il Consiglio adotta gli orientamenti strategici comunitari;
- b) Nazionale: lo Stato membro predispone il Piano Strategico Nazionale;
- c) Regionale: le Regioni predispongono e sottopongono all'approvazione della Commissione europea i Programmi rispettivi di sviluppo rurale.

Il 20 febbraio 2006, il Consiglio agricoltura ha adottato, a cinque mesi dall'adozione del regolamento che istituisce il FEASR, una serie di orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale che definiscono un approccio strategico e una gamma di opzioni delle quali gli Stati membri possono avvalersi nell'elaborazione dei propri piani strategici nazionali e nei programmi nazionali di sviluppo rurale.

La futura politica di sviluppo rurale si articolerà pertanto su tre settori di attività, in linea con i tre assi tematici tracciati dal nuovo regolamento per lo sviluppo rurale:

- 1) miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale;
- 2) miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale;
- 3) qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale.

Con riferimento al contenuto dei futuri PSR, la vera novità è costituita dall'introduzione del LEADER a loro interno. Esso non sarà più quindi attuato tramite programmi ad hoc,

ma verrà implementato attraverso uno specifico Asse di programma, anche se un asse con caratteristiche particolari, in quanto definito come un asse di tipo metodologico. La sua attuazione quindi deve contribuire al raggiungimento degli obiettivi dei tre assi tematici sopra citati. Le caratteristiche principali del metodo LEADER rimangono inalterate rispetto all'attuale programmazione: l'approccio rimane territoriale e integrato, e i soggetti coinvolti non mutano. Attraverso la costituzione di GAL dovrebbero essere finanziate strategie di sviluppo locale finalizzate al raggiungimento degli obiettivi di uno o più degli assi tematici.

IL FEASR era dotato di un bilancio di 96,139 miliardi di euro per il periodo 2007-2013, ossia il 20% dei fondi destinati alla PAC. Su iniziativa degli Stati membri il Fondo può finanziare azioni relative alla preparazione, gestione, sorveglianza, valutazione, informazione e controllo dell'intervento dei programmi, entro il limite del 4% dell'importo totale di ciascun programma.

L'importo del sostegno comunitario allo sviluppo rurale, la sua ripartizione annuale e l'importo minimo da assegnare alle regioni che possono beneficiare dell'obiettivo "Convergenza" sono stabiliti dal Consiglio che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, in conformità alle prospettive finanziarie 2007-2013 e all'accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio.

Nell'ambito della gestione condivisa, gli Stati membri devono designare, per ciascun programma di sviluppo rurale, un'autorità di gestione, un organismo pagatore e un organismo di certificazione. Essi sono inoltre responsabili dell'informazione e della pubblicità relative alle operazioni cofinanziate. Ciascuno Stato deve altresì creare un comitato di sorveglianza che accerti l'efficacia dell'attuazione del programma, che deve trasmettere alla Commissione una relazione annuale relativa all'esecuzione del programma.

b. Normativa per il periodo 2014-2020

L'articolo 174 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)²² sancisce che, per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale al suo interno, l'Unione deve mirare a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite o insulari. La disposizione prevede altresì che l'Unione debba riservare un'attenzione particolare alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi

²² Articolo 174 (ex articolo 158 del TCE)

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. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

naturali o demografici. L'articolo 175 del medesimo trattato sul funzionamento dell'Unione europea²³ richiede inoltre che l'Unione sostenga attivamente il perseguimento di tali obiettivi grazie ad azioni concrete intraprese nel quadro di riferimento del Fondo di Garanzia Agricolo, del Fondo Sociale Europeo, del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, delle politiche di gestione dei fondi e dei finanziamenti della Banca Europea degli Investimenti, nonché di altri strumenti esistenti.

Il quadro normativo di riferimento per il periodo 2014-2020 è stato ridisegnato mediante le previsioni di un pacchetto di regolamenti adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel 2013, che si analizzano qui di seguito.

– *Il regolamento 1303/2013 - regolamento comune*

Il primo riferimento è certamente riservato al regolamento che reca disposizioni comuni su tutti i Fondi il cui obiettivo sia quello di ridurre le disparità regionali all'interno dell'Unione, ovvero il Regolamento (UE) n. 1303/2013 del 17 dicembre 2013²⁴. Tale regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio reca 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 e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

Alla luce delle sinergie significative già raggiunte con riguardo alla Politica Agricola Comune (PAC) nell'armonizzare e allineare le norme per il controllo di gestione relative al primo e al secondo pilastro della PAC - ovvero rispettivamente il Fondo europeo di garanzia agricola e il Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale (FEASR)- la normativa intende mantenere vivo tale stretto collegamento, preservare le strutture già create dagli Stati membri a tale scopo, e al contempo adottare disposizioni specifiche volte al miglioramento complessivo del sistema. In particolare, è stato ritenuto necessario introdurre norme per il funzionamento del comitato di monitoraggio e sulla redazione di rapporti annuali relativi all'attuazione dei programmi operativi sostenuti finanziariamente dal FEASR.

²³ Articolo 175 (ex articolo 159 del TCE)

Gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 174. L'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, nonché l'attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell'articolo 174 e concorrono alla loro realizzazione. L'Unione appoggia questa realizzazione anche con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «orientamento», Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti. La Commissione presenta ogni tre anni al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni una relazione sui progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica, sociale e territoriale e sul modo in cui i vari strumenti previsti dal presente articolo vi hanno contribuito. Tale relazione è corredata, se del caso, di appropriate proposte. Le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.

²⁴ Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 347/320 del 20/12/2013.

Il regolamento introduce tra l'altro un quadro di riferimento dei risultati, di cui uno tra gli scopi principali è quello di stimolare la realizzazione efficace dei programmi, con il conseguimento dei risultati attesi, tramite una puntuale regolamentazione delle modalità con cui i fondi sono trasferiti agli stati o ritirati alla luce del mancato conseguimento degli obiettivi stessi. Gli Stati membri devono garantire che tutti gli interventi siano operativi, ossia conclusi e applicati, alla data di presentazione dei documenti di chiusura al fine di dichiarare ammissibili le spese ad essi correlate. Ciascun intervento dovrebbe essere selezionato e attuato per contribuire al conseguimento degli obiettivi di un particolare programma e asse prioritario. Gli Stati membri sono responsabili della definizione di ciascun intervento, compresi l'ambito di applicazione, gli obiettivi e i risultati del medesimo. Ciò conferisce agli Stati membri la flessibilità necessaria per selezionare gli interventi di sostegno che saranno operativi entro la fine del periodo di programmazione. A titolo eccezionale e in casi debitamente giustificati, gli Stati membri potrebbero dover adeguare un intervento selezionato che non può essere concluso entro la fine del periodo scaglionandone l'attuazione su due periodi di programmazione. La Commissione conferma l'esistenza di tale flessibilità, fatte salve le condizioni stabilite ai fini della chiusura del programma (orientamenti sulla chiusura dei programmi operativi adottati per beneficiare dell'assistenza del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo e del Fondo di coesione (2007-2013)). In tal caso, le due fasi costituiscono interventi distinti, ciascuno dei quali sarà attuato conformemente alle norme applicabili per i rispettivi periodi di programmazione, benché per garantire l'operatività dell'intervento occorra definire per ciascuna fase l'obiettivo globale da conseguire dopo l'attuazione di entrambe le fasi. Inoltre, qualora si preveda che il periodo di attuazione sia più lungo del periodo di programmazione, la Commissione può approvare lo scaglionamento dei grandi progetti nella decisione di autorizzazione di un grande progetto o in una sua successiva modifica.

Le restanti disposizioni puntuali di rilievo in merito al funzionamento del FEASR sono state introdotte con altri regolamenti ad hoc.

– *Il regolamento 1301/2013 - regolamento FESR*

Appare interessante analizzare anche il regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione", che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006. Tale regolamento è volto per lo più a semplificare le procedure relative agli aiuti di Stato per quanto concerne gli aiuti operativi concessi alle imprese stabilite nelle regioni ultraperiferiche e destinati a compensare i costi aggiuntivi sostenuti in tali regioni a causa della loro particolare situazione socio-economica. Gli interventi in esso previsti rivestono quindi un carattere complementare a quelli promossi nel quadro del FEASR, dal momento che possono avere quale target le medesime regioni, ma ciascuno agisce su un fronte diverso, quello industriale il primo e quello rurale il secondo.

– *Il regolamento 1305/2013 - regolamento FEASR*

Il FEASR, come anticipato, è disciplinato da un regolamento a se stante, ovvero il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio²⁵.

Il regolamento risponde alle necessità pratiche dell'imperativo secondo il quale una politica di sviluppo rurale deve essere stabilita per accompagnare ed essere complementare i trasferimenti diretti di risorse e le misure di mercato previste dalla PAC, così da contribuire agli obiettivi previsti in materia nel trattato sul funzionamento dell'unione europea. La politica di sviluppo rurale dovrebbe altresì relazionarsi in termini di complementarietà con i maggiori obiettivi previsti nella Comunicazione della Commissione europea del 3 marzo 2010 intitolata "Europa 2020 - Una strategia per una crescita sostenibile e inclusiva"²⁶ e con gli obiettivi generali per la coesione economica e sociale nell'Unione di cui al trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Il regolamento definisce gli obiettivi cui la politica di sviluppo rurale dovrebbe contribuire e, in un rapporto di coerenza, le priorità dell'Unione europea nel campo dello sviluppo rurale. Esso presenta il contesto strategico della politica di sviluppo rurale e definisce le misure da adottare per attuare la politica di sviluppo rurale stessa. Il regolamento provvede altresì a stabilire le disposizioni che disciplinano la programmazione, la creazione di reti, la gestione, il monitoraggio e la valutazione sulla base di responsabilità condivise tra gli Stati membri e la Commissione e regole che assicurino il coordinamento del FEASR con altri strumenti dell'Unione europea.

– *Il regolamento 1306/2013 - regolamento di monitoraggio*

Il regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 dispone sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008. Il presente regolamento stabilisce le regole applicabili al finanziamento delle spese connesse alla politica agricola comune (PAC), comprese le spese per lo sviluppo rurale, al sistema di consulenza aziendale, ai sistemi di gestione e di controllo che saranno istituiti dagli Stati membri, al regime della condizionalità e alla liquidazione dei conti. Uno dei principi fondamentali che regolano il funzionamento del FEASR il divieto di doppio finanziamento, secondo il quale le spese finanziate nell'ambito del FEASR non possono essere oggetto di finanziamento da parte di altri strumenti dell'Unione. Il FEASR ed i relativi programmi devono essere realizzati in un regime di cogestione tra gli Stati membri e l'Unione. Ecco perché, senza intaccare il sistema di controlli messo in atto da ogni singolo Stato membro la Commissione può organizzare controlli puntuali per verificare il pieno rispetto delle norme vigenti.

²⁵ Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L 277 del 21/10/2005.

²⁶ http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm

– *Il regolamento 1310/2013 - regolamento transitorio*

E' stato infine previsto un regolamento transitorio, il regolamento (UE) n. 1310/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 che stabilisce alcune disposizioni transitorie sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), modifica il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne le risorse e la loro distribuzione in relazione all'anno 2014 e modifica il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio e i regolamenti (UE) n. 1307/2013, (UE) n. 1306/2013 e (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne la loro applicazione nell'anno 2014. Scopo del regolamento è essenzialmente quello di garantire la certezza del diritto durante la fase di transizione, chiarendo i criteri secondo i quali le risorse possono essere trasferite, impiegate e rendicontate, senza creare sovrapposizioni o situazioni di stallo nel passaggio dalla programmazione 2007-2013 a quella 2014-2020.

c. La nascita della metodologia LEADER: i 7 principi caratterizzanti

L'acronimo "LEADER" è stato tratto dalla dicitura in lingua francese dell'approccio, ovvero: "*Liaison entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*" ("Collegamenti tra azioni dello sviluppo economico rurale"). L'idea di base consiste in un impiego più efficiente ed efficace delle energie e delle risorse di tutti i soggetti in grado di contribuire al processo di sviluppo rurale, che si può raggiungere tramite la creazione di partenariati a livello sub-regionale tra il settore pubblico, quello privato e la società civile.

Sebbene oggi il concetto del coinvolgimento della partecipazione di tutti gli attori interessati dai processi di sviluppo rurale sia ormai acquisito e il partenariato sia ritenuto uno strumento di assoluta utilità, quando nacque l'idea di proporre l'iniziativa LEADER, a inizio anni Novanta, questo approccio volto a creare collegamenti tra le persone era relativamente nuovo.

L'approccio LEADER è strettamente legato al rafforzamento dei poteri locali, tramite l'elaborazione di strategie di sviluppo e l'allocazione di risorse. Il principale strumento di attuazione di questo approccio, utile al coinvolgimento dei rappresentanti locali nei processi decisionali, è il Gruppo di azione locale (GAL).

La fase pilota di LEADER, svoltasi nel periodo tra il 1991 ed il 1993, interessava soprattutto le zone rurali più svantaggiate ed ha coinvolto ben 217 regioni europee. Nel successivo periodo 1994-1999, l'iniziativa era tuttavia ancora circoscritta alle stesse zone, senza essere riuscita a interessarne in maggior numero e di nuove. Tra il 2000 e il 2006, anche grazie ad un rafforzamento intervenuto alla luce dei risultati raggiunti, il metodo è stato esteso a tutti i territori rurali dell'Unione, tanto che nel suo quarto periodo di programmazione, tra il 2007 ed il 2013), LEADER è divenuto parte integrante della politica di sviluppo rurale, coprendo circa 2402 territori rurali negli Stati membri. Oltre che sul piano meramente geografico, il metodo ha subito una notevole estensione anche a livello tematico, arrivando oggi a coinvolgere anche la politica per la pesca. In tale ambito operano circa 300 FLAG.

Anche a sostegno della sua rapida espansione, le strutture in rete si sono dimostrate fondamentali e hanno acquisito negli ultimi anni una sempre maggiore importanza per la fase di attuazione del metodo LEADER. In ogni Paese europeo sono presenti Reti rurali nazionali (RRN): si tratta di enti sovvenzionati dagli Stati, che prestano assistenza per il potenziamento delle capacità, la creazione di reti, la ricerca di partner per progetti di cooperazione transnazionale. Vi è poi un'analoga Rete europea per lo sviluppo rurale (RESR), che svolge la medesima funzione a livello europeo e si occupa di assistere direttamente le RRN e i vari Gruppi di Azione Locali. Non tutti i Gruppi di azione locale presenti nell'Unione europea aderiscono all'Associazione europea LEADER per lo sviluppo rurale (ELARD), un'organizzazione di tipo non governativo che funge da piattaforma di cooperazione per i territori LEADER.

Il metodo LEADER si fonda su sette pilastri, corrispondenti ad altrettante caratteristiche, che devono essere presenti simultaneamente per una corretta applicazione del metodo e che lo differenziano da tutti gli altri programmi di finanziamento.

1. L'approccio ascendente

L'approccio ascendente implica che gli attori locali partecipino al processo decisionale relativo alla strategia e alla scelta delle priorità da attuare nella rispettiva zona di intervento. Per attori locali s'intendono la popolazione, i gruppi d'interesse socio-economico, le istituzioni pubbliche e private più rappresentative. Il loro coinvolgimento è ritenuto centrale dal momento che i soggetti locali sono ritenuti i migliori esperti del proprio territorio e delle sue possibilità di sviluppo. Si attua così uno strumento di democrazia partecipativa, che può essere letto come complementare alla democrazia parlamentare elettiva delle istituzioni europee. Come hanno affermato Lukesch & Schuh:

“La valorizzazione delle conoscenze e delle competenze locali non solo accresce l'autoconsapevolezza della popolazione locale e ne modifica la percezione del territorio in cui vive, ma stimola anche la ricerca di soluzioni innovative, aumentando il vantaggio competitivo delle attività a valore aggiunto e, in ultima analisi, del territorio stesso.”²⁷

2. L'approccio territoriale

Sotto il profilo dell'attuazione, l'approccio territoriale porta a concentrarsi su una zona di estensione ridotta, omogenea, socialmente coesa, spesso marcata da tradizioni comuni, un'identità locale forte, un senso di appartenenza o da necessità ed aspettative omogenee. Una tale zona di riferimento permette di individuare più facilmente punti di forza, debolezze, minacce ed opportunità, potenziale endogeno nonché i principali ostacoli che possono fare da freno allo sviluppo sostenibile.

²⁷ Lukesch & Schuh, 2007

La zona su cui applicare l'approccio LEADER deve quindi avere confini geografici definiti, che non necessariamente corrispondano a confini amministrativi. L'identificazione del perimetro dell'area di interesse si fa piuttosto sulla base di criteri funzionali: i territori devono essere coerenti e garantire una massa critica idonea in termini di risorse umane, finanziarie ed economiche, che possa fare da supporto a una strategia di sviluppo locale sostenibile e che proceda realisticamente verso il successo. Per citare nuovamente Lukesch & Schuh:

“La scala microregionale è sufficiente piccola per affrontare le identità delle comunità locali in quanto fattore trainante dello sviluppo locale e, allo stesso tempo, è sufficientemente grande per aggregare le capacità necessarie a raggiungere una massa critica per realizzare progetti tangibili e fungere efficacemente da partner in reti globali”²⁸.

3. Il partenariato locale

Il Gruppo di azione locale (GAL) comprende al proprio interno, come abbiamo detto, soggetti pubblici e privati e deve garantire un'equilibrata composizione, per essere rappresentativo dei diversi gruppi d'interesse locale che, pur provenendo da settori socio-economici diversi, possono avere un ruolo di rilievo nella strategia di sviluppo della zona interessata. A livello decisionale, secondo le regole della metodologia LEADER, il partenariato locale deve essere composto per almeno il 50% da partner privati e associazioni. La sua forma giuridica può variare in funzione dei singoli Paesi e delle possibilità previste dai rispettivi ordinamenti interni in materia, ma nella maggior parte dei casi si tratta di un'organizzazione senza fini di lucro.

“Il partenariato locale è lo strumento più idoneo in quanto coniuga un'ampia partecipazione ascendente della popolazione locale con un sostegno e un finanziamento discendenti e centralizzati derivanti da programmi regionali e nazionali. Rappresenta un requisito formale per una sana governance e, al contempo, una vera e propria vetrina della qualità e della coerenza della strategia locale. Funge inoltre da piattaforma per il collegamento in rete degli attori locali con partner esterni.”²⁹.

4. L'integrazione a livello multisettoriale

Uno dei tratti salienti e delle caratteristiche di successo di LEADER è il fatto di non essere un programma di sviluppo settoriale. Anche alla luce delle evoluzioni concettuali registratesi in ambito europeo dagli anni Ottanta ad oggi, abbiamo visto come la strategia di sviluppo locale deve seguire una logica multisettoriale e integrare diversi ambiti di attività. Di conseguenza, le azioni e i programmi delle strategie locali devono

²⁸ Lukesch & Schuh 2007

²⁹ Lukesch & Schuh, 2007

essere interconnessi e coordinati per dare vista a un insieme coerente. Dal momento che il GAL racchiude attori, talvolta anche molto diversi tra loro, esso è uno strumento utilissimo per l'innovazione, purchè sia in grado di associare in maniera costruttiva diversi obiettivi e gruppi d'interesse. Come affermano Lukesh e Schuh:

“I finanziamenti di bassa soglia orientati alla domanda permettono ai nuovi interlocutori di beneficiarne e di contribuire attivamente allo sviluppo locale. I giovani, le donne, i volontari, i disoccupati ed altre categorie svantaggiate hanno accesso a forme di sostegno e finanziamento che non sarebbero altrimenti disponibili dipendendo esclusivamente dai programmi tradizionali.”³⁰.

5. Il collegamento in rete

Sebbene sia una rete in sé, il GAL dovrebbe essere in grado di proiettarsi anche all'esterno, per tessere legami di cooperazione con altre organizzazioni di sviluppo a livello locale, regionale, nazionale e internazionale. La creazione di reti è infatti più utile di qualsiasi altro strumento per il trasferimento di buone pratiche, la diffusione dell'innovazione e lo sfruttamento di insegnamenti tratti dal contesto dello sviluppo rurale locale. Si instaurano in tal modo relazioni tra le persone, i progetti e i territori rurali, che possono essere il ponte per superare l'isolamento in cui talune zone rurali sono confinate.

“La ricerca di collegamenti e sinergie tra differenti settori, ambiti di attività e reti tematiche di attori porta a considerare in modo nuovo le interazioni e le reciprocità tra le parti e il tutto. In altre parole, gli attori locali sono incoraggiati a adottare un approccio sistematico nei confronti dei problemi, delle potenzialità e delle possibili soluzioni. Spesso, una strategia di garanzia della qualità e di marca può rappresentare un motore importante per associare gli attori di uno stesso settore, ma anche di settori diversi”³¹.

6. L'innovazione

Nella metodologia LEADER ci si aspetta che dai GAL pervengano nuovi elementi e soluzioni allo sviluppo dei rispettivi territori. Essi infatti non devono limitarsi alla riproposizione di strategie che si siano dimostrate vincenti altrove, ma elaborare proprie politiche e decisioni autonome relative alla selezione dei progetti, assumendosi anche taluni rischi, cercando di evitare che le idee più innovative e sorprendenti vengano sistematicamente scartate.

³⁰ Lukesch & Schuh, 2007

³¹ Lukesch & Schuh, 2007.

“La spinta ad innovare è probabilmente meno importante del contenuto realmente innovativo dei progetti (sebbene molte delle innovazioni più brillanti siano di fatto emerse), ma rappresenta piuttosto uno stimolo alla ricerca costante di soluzioni nuove, inedite e talvolta persino audaci, fuori dai sentieri battuti. I GAL e il relativo organico dovrebbero fungere da intermediari virtuosi tra diverse categorie di attori che altrimenti non avrebbero l’opportunità di collaborare”³².

7. La cooperazione interterritoriale ed internazionale

La cooperazione instaurata nel contesto dell’approccio LEADER deve andare oltre il mero collegamento in rete. Un GAL può intraprendere un progetto congiunto con un altro gruppo LEADER o con gruppi che adottano un approccio analogo in un’altra regione, Stato membro o persino Paese terzo. In effetti, sul terreno si è dimostrato come la collaborazione con regioni e territori diversi e diversificati rappresenta spesso la migliore fonte d’innovazione. La prospettiva altrui può aiutare infatti a cogliere nuove opportunità e possibilità inaspettate altrimenti.

“La cooperazione interterritoriale e la messa in rete conferiscono, sin da subito, una dimensione europea allo sviluppo locale dei territori rurali. Questa cooperazione permette agli attori locali di sperimentare analogie e differenze in dimensioni completamente nuove. Favorisce una mentalità più aperta, porta allo scambio, alla condivisione e al trasferimento di conoscenze e offre nuove prospettive per strategie e concetti orientati alle soluzioni, a prescindere dalla grande diversità delle zone rurali e dei sistemi di governance.”³³.

c.1 Gruppi di Azione Locale

L’iniziativa di creare un partenariato deve scaturire da una persona autorevole e competente che possa contare su un ampio sostegno del pubblico a livello locale. Presidenti di associazioni (quale, ad esempio, un’associazione per la promozione del territorio), imprenditori e agricoltori sono i tipici esempi di promotori del settore privato, mentre per quanto riguarda il settore pubblico tra i promotori di GAL troviamo sindaci, funzionari municipali, amministratori locali e presidi di scuole. Il processo richiede sempre, nelle fasi iniziali, una persona impegnata e particolarmente legata alla causa, la quale deve essere in grado di motivare e mobilitare gli altri. Solitamente questa persona diventa anche il primo Presidente o la prima Presidentessa del GAL.

Statuto giuridico e iscrizione

Per ottenere l’adesione di un vasto pubblico è importante coinvolgere, sin dalle primissime fasi del processo, tutti i possibili gruppi d’interesse. L’iscrizione e la

³² Lukesch & Schuh, 2007.

³³ Lukesch & Schuh, 2007.

registrazione di un GAL è la prima formalità da svolgere conformemente alla normativa nazionale. L'associazione senza scopo di lucro, la forma giuridica più diffusa tra i gruppi di azione locale, permette anche l'affiliazione gratuita di tutti coloro che risiedono nel territorio. Lo statuto può definire ad esempio la grandezza e la composizione del Consiglio di amministrazione, nonché le procedure dell'Assemblea generale.

Approccio ascendente

Anche se la prima idea riguardo alla creazione di un GAL viene spesso decisa dall'alto, poi occorre raggiungere il livello territoriale, spesso mediante un invito a presentare proposte del ministero dell'Agricoltura o un progetto per lo sviluppo delle capacità coordinato da esperti nazionali o stranieri. E' assolutamente essenziale che gli attori a livello locale possano cogliere la loro occasione e mostrare il loro profondo impegno. Una delle cause più comuni del fallimento di un nuovo GAL è la presenza di una cerchia troppo ristretta, sovente composta in prevalenza da consulenti.

Instaurare un clima di fiducia

Il processo di elaborazione della strategia di sviluppo locale inizia di norma immediatamente dopo la nascita del partenariato (la struttura giuridica formale del GAL può essere decisa in un secondo tempo). Ciò consente alle parti interessate di conoscersi meglio e lavorare insieme alla realizzazione di un obiettivo comune. Instaurare un clima di fiducia all'interno del partenariato è una delle pietre miliari dello spirito LEADER, i cui risultati cominciano a vedersi negli anni successivi.

I criteri del GAL

La normativa comunitaria definisce, tramite le Autorità di gestione nazionali, alcuni criteri che i GAL, in quanto organizzazioni, devono soddisfare:

a) Un territorio definito

L'area di intervento del GAL deve essere definita in modo chiaro e vincolante nello statuto e nella strategia del GAL. Il territorio del GAL non deve necessariamente corrispondere ai confini amministrativi. Ogni zona deve essere di competenza di un unico GAL.

b) Risorse sufficienti

La definizione del territorio del GAL deve giustificare sufficienti risorse finanziarie ed umane. Le misure LEADER sono destinate a zone rurali.

c) Attore competente

Il GAL deve essere un soggetto competente (un'associazione regolarmente iscritta, ecc.). A tutti gli attori della zona deve essere concessa la facoltà di divenire membro del GAL (lo statuto non può escludere alcuna tipologia di soggetti). La composizione del GAL deve essere sufficientemente ampia ed estesa. Tra i membri del Gruppo di azione locale devono figurare rappresentanti della pubblica amministrazione, del mondo imprenditoriale, della comunità e della popolazione locale.

d) Principio pubblico-privato

Le norme decisionali del Consiglio di amministrazione devono rispettare il principio del partenariato pubblico-privato (con predominanza del settore privato). Almeno il 50% dei voti deve provenire dal settore privato. Questo principio deve essere chiaramente citato anche nello statuto dei GAL.

e) Capacità di amministrare fondi pubblici

Il GAL deve illustrare nello statuto e nel documento strategico la propria organizzazione interna e le modalità con cui intende acquisire le sufficienti competenze economiche ed amministrative richieste per amministrare fondi pubblici.

I membri

Tutti coloro i quali risiedono entro i limiti territoriali del GAL possono entrare a far parte di quest'ultimo; i membri rappresentano la risorsa più importante per il funzionamento del GAL. La maggior parte dei Gruppi di azione locale stabilisce una piccola quota associativa per raccogliere fondi privati e suscitare un maggior impegno dei soci nelle attività del GAL. Sia i privati che le organizzazioni locali pubbliche o private possono aderire al GAL. Il numero dei membri è un buon indicatore della popolarità e del riconoscimento di cui il GAL gode all'interno del proprio territorio di intervento.

L'Assemblea generale

Il GAL deve essere un organismo regolarmente iscritto in grado di rispondere della sua gestione, ma a parte ciò può liberamente organizzarsi al suo interno in funzione dello statuto che si è dato. L'Assemblea generale del GAL, cui sono convocati tutti i soci una o due volte l'anno, ha la responsabilità di eleggere tra i membri del GAL il Consiglio di amministrazione e il Presidente. Tale scelta deve rispettare il principio del partenariato pubblico-privato, così come un'equa ripartizione in termini di territorio, genere ed età. All'Assemblea generale spettano inoltre altre competenze formali, sancite per statuto, quali ad esempio l'approvazione ogni anno delle relazioni annuali, dei documenti contabili e delle rendicontazioni finanziarie. L'Assemblea ha altresì la facoltà di modificare lo statuto del GAL.

Il Consiglio di amministrazione/Comitato esecutivo

Il Consiglio di amministrazione gode del più alto potere decisionale per quanto riguarda le attività quotidiane del GAL ed è inoltre responsabile giuridicamente e finanziariamente del suo funzionamento. La composizione del Consiglio di amministrazione è definita dallo statuto e varia di norma da 10 a 15 membri. Il Presidente del GAL presiede il Consiglio di amministrazione che si riunisce di norma 6-12 volte l'anno. Tutti i membri del Consiglio devono sottoscrivere una dichiarazione di confidenzialità in cui si impegnano a non divulgare le informazioni di cui possono venire a conoscenza nello svolgimento della propria funzione, ad esempio tramite le proposte di progetto. A causa dei loro legami familiari o professionali, i membri del

Consiglio di amministrazione possono talvolta trovarsi in situazione di conflitto d'interessi; in questo caso, non possono partecipare al processo decisionale relativo, ad esempio, alla selezione dei progetti.

I Sottocomitati

Il Consiglio di amministrazione può nominare sottocomitati incaricati di preparare e valutare materiale di supporto per l'adozione delle decisioni del Consiglio. Gli ambiti di intervento dei sottocomitati riguardano di norma la valutazione o il monitoraggio dei progetti, nonché la cooperazione. In tale sede le diverse tematiche possono essere discusse e trattate in maniera più approfondita rispetto al Consiglio di amministrazione.

L'organico

Il personale del GAL viene assunto dal Consiglio di amministrazione. La sua retribuzione deve essere assicurata internamente attingendo ai fondi amministrativi del GAL, i quali non possono superare il 20% del bilancio complessivo dei fondi pubblici del Gruppo di azione locale. Poiché le risorse e i compiti amministrativi di un GAL possono differire in misura sostanziale, l'organico può variare da meno di una persona a cinque unità per anno. Il responsabile del GAL svolge la funzione di direttore esecutivo. Gli altri profili che si riscontrano di norma all'interno del GAL sono un consigliere in materia di progetti, uno per le questioni relative alla collettività, un consigliere per il settore imprenditoriale e commerciale, un coordinatore transnazionale e un assistente amministrativo.

Esperto contabile e revisori

Anche se l'esperto contabile può essere un membro del personale interno, nella maggior parte dei casi questa funzione viene affidata ad un prestatore esterno. In entrambi i casi, questa figura svolge un ruolo chiave per la corretta gestione del GAL e ne completa la struttura con i revisori finanziari. Informare il contabile di tutte le questioni finanziarie, dall'approvazione delle fatture alle decisioni di finanziamento per l'amministrazione del GAL, è una decisione che si rivela vincente al momento di procedere alla stesura delle relazioni di rendicontazione. I revisori possono dare preziosi consigli su questioni amministrative e finanziarie tutto l'anno, non solo in primavera quando verificano i conti.

Ripartizione dei compiti tra organi

La principale responsabilità del Consiglio di amministrazione è di valutare, definire il grado di priorità ed approvare le candidature dei progetti che pongono in essere la strategia di sviluppo del GAL. Al Consiglio spettano inoltre altre funzioni: è giuridicamente e finanziariamente responsabile del funzionamento del GAL; segue e, se necessario, aggiorna la strategia di sviluppo locale ed è il datore di lavoro del personale del GAL. I membri del Consiglio di amministrazione sono interlocutori esperti nelle attività di animazione del GAL e nella consulenza ai candidati. Possono a loro volta

promuovere e presentare una proposta di progetto, a condizione che non prendano parte al processo decisionale relativo alla selezione della propria candidatura (la quota complessiva di progetti promossi da membri del Consiglio deve tuttavia rimanere bassa). Ai fini del loro aggiornamento, i membri del Consiglio di amministrazione devono partecipare di tanto in tanto a sessioni di formazione organizzate a livello nazionale o regionale dall'Autorità di gestione o dalle Reti rurali nazionali.

Il responsabile del GAL coordina le presentazioni dei progetti da sottoporre al Consiglio di amministrazione. Insieme ad altri membri dell'organico e ai possibili sottocomitati nominati dal Consiglio, aiuta spesso i candidati a trasformare un'idea iniziale in un piano di progetto e in una richiesta di finanziamento. Tenendo presenti i criteri di selezione dei progetti, il responsabile (o il sottocomitato di valutazione dei progetti, se esistente) formula un avviso positivo o negativo sulle candidature da selezionare nel corso della riunione del Consiglio di amministrazione. Quest'ultimo è libero di decidere se seguire o no tale avviso.

Gli altri membri del personale forniscono assistenza e competenze specifiche. Il responsabile del GAL svolge un ruolo centrale nei processi di preparazione e selezione dei progetti, ma collabora anche all'espletamento di altre mansioni quali i pagamenti, il monitoraggio e la valutazione. Il responsabile è spesso il volto e la voce del GAL nei media e partecipa ad attività di cooperazione e di collegamento in rete. È il superiore gerarchico degli altri membri del personale, i cui ruoli sono maggiormente concentrati sulle attività di consulenza, i pagamenti, la cooperazione o il lavoro d'ufficio. Negli Stati membri in cui i GAL adottano attualmente il cosiddetto modello di amministrazione della "sovvenzione globale" e sono responsabili sia delle decisioni di finanziamento dei progetti, sia dei pagamenti, questi due compiti devono essere affidati a due diversi membri del personale.

d.L'evoluzione: l'apprendimento reciproco e le lessons learned

Dopo quattro generazioni di attuazione LEADER ha affrontato un percorso di trasformazione e di adattamento, per poter mantenere un approccio energetico, vitale e dinamico, pertinente e pratico

LEADER non è che una catena di diversi anelli, che devono collegarsi e poter interagire in modo efficace: la governance multilivello deve essere interconnessa (al suo interno possono essere ricomprese le Autorità di gestione, gli Organismi pagatori e i GAL) e l'attuazione deve apportare un proprio valore aggiunto al sistema per raggiungere i risultati prefissati. Il lavoro concorde, per quanto diversificato, di soggetti anche molto eterogenei non è aspetto scontato, ma certamente fondamentale per la realizzazione degli obiettivi.

Vi sono alcuni aspetti che l'esperienza ha dimostrato essere alcuni dei fattori più importanti che incidono sui percorsi di sviluppo locale di LEADER e che di conseguenza devono essere pianificati, per funzionare in armonia, e rivisti e aggiornati nel tempo affinché LEADER possa raggiungere i propri obiettivi ed apportare realmente un valore aggiunto. Si tratta di strumenti che non richiedono modifiche alla

programmazione o al meccanismo di attuazione in sé, ma di approcci pratici che possono contribuire a ridurre gli oneri burocratici e agevolare l'attuazione.

a) Proiezione esterna e confronto con altre esperienze

Spesso molte delle soluzioni di cui si è in cerca possono essere trovate nel repertorio di esperienza di reti più ampie o desunte da esperienze altrui. Approccio LEADER significa infatti collegamenti, cercando di non mantenere un focus solo sul GAL, sul progetto o sulla comunità interessata. Sfruttare le reti esistenti ed organizzarne di nuove è indubbiamente un comportamento utile a far crescere l'innovazione e a far maturare o diffondere soluzioni efficaci. Viceversa, la comunitarizzazione dei risultati ottenuti e delle best-practices sviluppate può certamente essere d'aiuto al consolidamento della metodologia LEADER. Lo scambio di esperienze è di importanza vitale, soprattutto per i GAL più piccoli, che spesso possono contare su risorse molto limitate.

b) Miglioramento della comunicazione in ambito LEADER

La condivisione deve essere un processo attivo, che occupa una posizione centrale nell'ambito di LEADER ed è essenziale ai fini dei legami che l'approccio intende creare e sfruttare. La comunicazione efficace di LEADER va ben oltre il semplice trasferimento di informazioni. I soggetti interessati e gli attori coinvolti devono condividere informazioni, conoscenze, esperienze, obiettivi, compiti e risorse e capire chi è responsabile e di che cosa.

Tuttavia, non solo la comunicazione interna è interessante per LEADER: la comunicazione esterna è parimenti importante. Si tratta quindi di coinvolgere la comunità rurale per rafforzarne la partecipazione e assicurare che l'approccio LEADER sia apprezzato e possa essere esteso, come pure per garantire le risorse e il sostegno pubblico e politico necessari.

La comunicazione deve quindi essere pianificata sulla base della comprensione del quadro politico e di attuazione, del contenuto della comunicazione e delle priorità di miglioramento. La pianificazione deve chiaramente includere sia la comunicazione interna con le strutture di governance multilivello e di attuazione, sia la comunicazione esterna con gli altri soggetti interessati.

Le esigenze di comunicazione potranno essere valutate solo una volta che si siano fissati obiettivi chiari che possono essere complessi e legati non solo alle informazioni da comunicare, ma anche allo stesso processo di comunicazione all'interno del sistema. Nel valutare che cosa va comunicato, bisogna inoltre considerare con attenzione il pubblico target, la sua composizione, le necessità informative, poiché ciò inevitabilmente inciderà sulle modalità e sui tempi della comunicazione.

Un approccio comune adottato per migliorare la comunicazione entro il sistema di attuazione prevede l'organizzazione di riunioni a scadenza regolare durante le quali i responsabili GAL, le AdG e gli OP possono discutere e condividere le proprie esperienze e processi al fine di comprendere meglio gli altri e i rispettivi ruoli. Questa migliore intesa servirà a sua volta a migliorare l'approccio alla comunicazione.

Ai fini di una comunicazione efficace è parimenti importante capire quando e come comunicare. anche perché vi sono requisiti di comunicazione ben distinti nelle varie fasi del processo,

La comunicazione efficace dovrebbe generare e mantenere l'effetto desiderato, con la possibilità di incrementare l'effetto del messaggio. Pertanto, la comunicazione efficace serve allo scopo per il quale è stata pianificata o progettata. Lo scopo potrebbe essere quello di sollecitare il cambiamento, generare azioni, sviluppare una determinata comprensione, informare o richiedere informazioni. Laddove l'effetto desiderato non venga raggiunto, è importante capire il motivo, scoprire dove o in che modo la comunicazione non è andata a buon fine e porre rimedio alle carenze individuate. Ciò significa che è importante verificare che i messaggi, feedback incluso, siano stati ricevuti e compresi e che la comunicazione, la "condivisione" sia sempre, per definizione, un processo bidirezionale.

c) Uso di un gruppo di coordinamento

L'approccio LEADER dipende da due principali tipi di partenariato: il partenariato GAL locale e il partenariato inerente alla struttura di governance multilivello (entro la quale sono definiti i ruoli e le responsabilità). Sebbene le specifiche disposizioni multilivello varino nei diversi Stati membri, la necessità di partenariati efficaci tra i diversi attori coinvolti nel sistema di attuazione multilivello è fondamentale per tutti. E questo è ancora più vero dal 2007 in avanti, ovvero da quando LEADER è stato integrato nelle altre politiche. Le sfide da affrontare sono state ripetutamente evidenziate nelle valutazioni dell'attività nell'ambito dei gruppi di lavoro e dei comitati. Creare collegamenti e assicurarne il funzionamento per le comunità rurali sono le fondamenta su cui poggia l'intero approccio LEADER. L'esigenza e l'opportunità di gettare queste basi non è mai stata tanto sentita. L'esperienza ha dimostrato che l'istituzione di un gruppo di coordinamento LEADER può essere un modo semplice ed efficace per contribuire allo sviluppo della comunicazione, dei legami e dei rapporti di lavoro.

Questi gruppi contribuiscono a migliorare sia le azioni che le modalità di azione attraverso l'accrescimento delle conoscenze, lo sviluppo di una comprensione reciproca e la creazione di legami lavorativi solidi. Lo scopo è di migliorare il funzionamento del sistema, offrendo ai diversi attori uno spazio e una piattaforma dove poter lavorare insieme, riesaminare i progressi compiuti, sviluppare soluzioni comuni e condivise, migliorare l'intero sistema e creare le condizioni necessarie per il suo successo. Uno dei più grandi benefici osservati come esito di questo metodo di lavoro è stata la crescita della fiducia reciproca tra i vari attori.

Di norma, i gruppi di coordinamento prevedono la partecipazione di Autorità di gestione, Organismi pagatori, GAL (responsabili o personale), Reti rurali nazionali e, potenzialmente, il coinvolgimento di altri attori dello sviluppo rurale o di rappresentanti di altri fondi. L'origine può variare: i gruppi possono nascere come gruppi *ad hoc*, incentrati su una questione specifica o *una tantum* per poi evolversi, oppure possono

essere pianificati come parte del processo generale. Questi gruppi possono essere diretti dai GAL, dalle AdG o dalle RRN.

Nonostante le ovvie differenze tra i gruppi di coordinamento, di norma essi svolgono funzioni simili: contribuire a coordinare, affinare e sveltire le attività e fornire un forum per l'assistenza tecnica e il lavoro collaborativo. Essi contribuiscono altresì a definire i ruoli e le responsabilità e, di conseguenza, a coordinare le varie funzioni di attuazione. Possono offrire un utile meccanismo per il coordinamento esterno con altri fondi, interessi o reti.

Idealmente, l'istituzione di un gruppo di coordinamento LEADER dovrebbe essere un passo attivamente intrapreso nelle prime fasi del processo del programma. Sebbene questi gruppi siano uno strumento utile per risolvere problemi, è più che logico adottare questo approccio per orientare lo sviluppo delle modalità e dei sistemi di lavoro fin dall'inizio. Molti degli esempi attualmente esistenti svolgono un ruolo di collegamento tra programmi, rendendo possibile l'apprendimento e il miglioramento e tutelando la continuità e la memoria istituzionale.

Le Reti rurali nazionali sono coinvolte nei gruppi di coordinamento LEADER in modi diversi, che dipendono, in parte, dalla loro struttura. Come strumento già esistente, esse possono fornire le basi essenziali per i collegamenti di lavoro. In alcuni casi, le RRN prendono loro stesse l'iniziativa, in altri casi possono essere incaricate dall'AdG di creare tali gruppi o filoni di lavoro. Possono avere specifici gruppi di lavoro LEADER, possono agire principalmente con i GAL oppure svolgere un importante ruolo di intermediazione tra i diversi attori. Il ruolo di coordinamento svolto dalle RRN può essere particolarmente importante negli Stati membri con PSR regionali.

L'impiego e l'efficacia di questi gruppi diventano evidenti quando gli operatori LEADER si riuniscono per esaminare i diversi elementi del sistema di attuazione. Il valore di questi gruppi è ampiamente riconosciuto e sono frequenti i riferimenti ad esempi di successo. Ormai molti tra gli interessati considerano questi gruppi una parte fondamentale dell'approccio, in particolar modo per quanto concerne gli insegnamenti da trarre per il futuro.

d) Sviluppo di soluzioni locali

Uno dei maggiori punti di forza di LEADER è la capacità dei GAL di adattarsi al proprio territorio locale in termini di partenariato, strategia di sviluppo locale e approccio all'attuazione. L'adattamento ascendente si riflette chiaramente in una grande diversità all'interno della popolazione interessata che costituisce un punto di forza, ma pone al tempo stesso alcune delle sfide ai GAL sul piano dello sviluppo e dell'attuazione. Nel periodo 2007-2013, numerosi GAL si sono confrontati a sfide sorte da implicazioni dell'integrazione, dall'aumento dei regolamenti, dalla riduzione del margine di flessibilità. La crisi finanziaria, con il collegato rinvio della preparazione di molte strategie di sviluppo locale, è stata anch'essa causa di difficoltà.

Fortunatamente, l'esperienza ha dimostrato che molti GAL sono riusciti a elaborare e attuare azioni per migliorare le criticità riscontrate e affrontare le mutate circostanze. La

flessibilità e la capacità di adattamento si sono rivelate e continueranno a essere nel futuro degli strumenti importanti.

Lo sviluppo di strategie per l'intero territorio e l'impiego di molteplici fondi sono aree in cui i GAL possono svolgere un ruolo determinante. Nel corso delle varie generazioni di LEADER, alcuni dei GAL più esperti si sono evoluti fino a diventare agenzie di sviluppo locale che si occupano di altre attività oltre a quelle di ordinaria competenza dei GAL LEADER. Questo processo si è sviluppato in maniera sia formale che informale. Nel periodo di programmazione 2007-2013, con l'arrivo di oltre 300 FLAG FEP, il numero di GAL coinvolti nelle strategie e pacchetti di finanziamento più ampi è aumentato. Circa il 40% dei FLAG fanno parte di un'organizzazione condivisa con un GAL e oltre il 60% hanno delle basi comuni di cooperazione.

Nei casi in cui i GAL sono coinvolti nello sviluppo più ampio del territorio, è essenziale che elaborino una strategia basata sui fabbisogni della propria area. Alcuni degli esempi più chiari di questo approccio integrato provengono dalle comunità isolate, dove l'interdipendenza tra i diversi settori ha acquistato maggiore enfasi, per esempio in Grecia, Danimarca o Galles. Sebbene la potenziale disponibilità di finanziamenti possa fornire lo slancio iniziale, un chiaro insegnamento tratto da questa esperienza è che lo sviluppo di tali strategie dovrebbe prescindere dall'eventuale intenzione del governo centrale o regionale di stabilire un approccio plurifondo. Anche se l'impegno politico è necessario, la strategia dovrebbe essere ispirata in primo luogo dalle esigenze e opportunità e non esclusivamente dalla disponibilità di fondi.

L'approccio più comune è quello di affidare a un'organizzazione capogruppo, per esempio l'Agenzia di sviluppo locale, l'elaborazione di una strategia generale per il territorio. Questa può essere sviluppata come un unico documento oppure come una strategia complessiva con capitoli specifici per i diversi tipi di territorio, settore o attività. Al fine di sviluppare e gestire questa strategia, è necessario stabilire un processo sistematico di consultazione che coinvolga tutti i principali soggetti interessati locali. Nel caso delle Agenzie di sviluppo locale, questi soggetti interessati sono spesso membri o soci dell'agenzia che offrono collegamenti con la comunità più ampia. I GAL più piccoli difficilmente dispongono di queste risorse o reti più ampie, perciò devono creare i mezzi per gestire queste consultazioni su ampia scala. Qui una ricerca di nuove tecniche e buone pratiche può essere utile per entrambi i tipi di organizzazione e può costituire una base per creare un partenariato nuovo o più ampio. Lo sviluppo di una strategia generale integrata e basata sui fabbisogni può essere di importanza cruciale per i GAL, in quanto loro offre l'opportunità di svolgere un ruolo attivo nel processo di sviluppo del territorio e di ampliare il proprio campo di attività, per esempio rendendo possibile il coinvolgimento di un GAL nell'attuazione di LEADER e in vari altri programmi di sviluppo.

e) Il partenariato

Molti dei partenariati GAL che hanno dimostrato maggiori capacità di adattamento sono attivi da lungo tempo, alcuni fin dagli inizi degli anni Novanta. Essi si sono evoluti fino a diventare una sorta di Agenzia di sviluppo locale che gestisce molteplici flussi di finanziamento nell'attuazione della propria strategia complessiva. Spesso, questo avviene perché il GAL costituisce per politici, professionisti e altri soggetti interessati locali un luogo dove potersi riunire e discutere dello sviluppo del proprio territorio, mettendo insieme le proprie esperienze e conoscenze. I partenariati si sono strutturati in modo da assicurare la partecipazione della comunità più ampia, pertanto la loro stessa accessibilità è un aspetto cruciale del loro successo. La più ampia applicazione dei metodi LEADER è una caratteristica comune del loro modo di lavorare come partenariato, in particolar modo il coinvolgimento di tipo bottom-up, il processo decisionale locale e il rafforzamento dei collegamenti locali. In alcuni casi, l'evoluzione è stata tale che l'Agenzia di sviluppo locale è diventata il principale agente di sviluppo del territorio, portando a una vera e propria integrazione evolutiva di LEADER.

Tali partenariati sono in grado di impiegare approcci gestionali diversi per i vari elementi da loro gestiti, utilizzando sottogruppi tematici, partenariati GAL o FLAG, gruppi decisionali ecc. Per esempio, alcune agenzie di sviluppo greche gestiscono LEADER, agiscono da ente responsabile per il FLAG locale, implementano i progetti a titolo dell'asse 3 del FEASR e sono coinvolti nelle azioni del FESR e del FSE. Il consiglio dell'Agenzia di sviluppo locale è responsabile per la gestione di tutti questi elementi, così come della loro corretta attuazione e comunicazione.

Nei territori in cui si assiste a una sovrapposizione tra FLAG e GAL, si ha spesso un accomodamento naturale, in particolar modo laddove i soggetti interessati sono gli stessi. La struttura organizzativa e le risorse di questi gruppi li rendono centri di collegamento essenziali per le attività di sviluppo. Quanti hanno avuto esperienza di tali gruppi suggeriscono che, per assicurare il funzionamento di GAL e FLAG in un contesto plurifondo, i partenariati devono essere caratterizzati da una composizione piuttosto ampia, senza requisiti di numero minimo e massimo dei rappresentanti settoriali, per esempio del settore dell'agricoltura o della pesca.

Di per sé, l'approccio plurifondo del CLLD non è visto dai GAL/FLAG come un problema. Anzi, è considerato la risposta giusta per l'elaborazione di una strategia territoriale esaustiva e i partecipanti hanno fornito alcuni suggerimenti per sostenere l'attuazione del CLLD e dell'approccio plurifondo.

Grazie alla loro conoscenza delle caratteristiche del territorio e delle "ricette locali" per il suo sviluppo sostenibile, questi GAL e FLAG sono arrivati a costituire un patrimonio prezioso e certo di esperienze e competenze nell'ambito dello sviluppo locale.

f) Attuazione a livello locale

Spesso è nelle comunità più remote e lontane dal centro e in cui l'infrastruttura di attuazione risulta più debole che le organizzazioni locali devono assumere maggiore responsabilità diretta, lavorare e predisporre insieme le risorse e agire per fornire

soluzioni locali. Laddove si deve operare con molteplici flussi di finanziamento, saranno necessarie procedure di gestione solide, ben pianificate e ben implementate.

Operando alla fine di una lunga catena di attuazione lontano dalle Autorità di gestione, i GAL e gli altri partner del processo attuativo devono lavorare bene insieme per garantire che le cose funzionino in modo appropriato. Una comunicazione chiara a monte e a valle del sistema di attuazione è essenziale per assicurare che ciascun anello della catena comprenda pienamente chi è responsabile di che cosa. I GAL non possono presumere che l'Autorità di gestione e l'Organismo pagatore capiscano immediatamente le loro esigenze, tuttavia la chiarezza di comprensione è fondamentale e può aiutarli a sfruttare al meglio le risorse locali limitate. Tutte le parti coinvolte devono comunicare in maniera efficace al fine di assicurare la flessibilità necessaria per operare, generando fiducia e credibilità nella gestione dei collegamenti locali e dell'attuazione.

La gestione delle attività del GAL e del personale e delle relative risorse è una considerazione molto importante in tutto ciò. Effettuare una chiara distinzione tra le attività di animazione e di amministrazione contribuisce ad assicurare l'efficace attuazione della SSL. Poiché l'animazione ha un'importanza centrale per l'attuazione della SSL, il GAL dovrebbe aver cura di assicurare che vi siano risorse adeguate a tal fine. Una buona strategia non è di per sé sufficiente ad ottenere risultati positivi se mancano la partecipazione e l'impegno degli attori locali. Troppo spesso, durante il periodo di programmazione 2007-2013, i responsabili GAL sono stati sempre più assorbiti dai compiti amministrativi a scapito dell'animazione e, di conseguenza, a scapito dell'attuazione della SSL.

Idealmente, nel perseguire un'unica strategia, ciò che viene attuato dovrebbe dimostrare una continuità perfetta dal punto di vista dei beneficiari, ma questo richiede molto spesso lavoro "non visto". Nei casi in cui i GAL o l'agenzia di sviluppo locale si trovano a lavorare con finanziamenti multipli, si ha l'opportunità di ottenere vantaggi di scala in quanto è possibile condividere le competenze specialistiche o le risorse tra fondi o programmi. Tuttavia, esistono potenziali difficoltà nella gestione e giustificazione delle risorse, poiché la complessità porta al bisogno di maggiore controllo. Per i GAL che gestiscono una serie di progetti e flussi di finanziamento, la chiara ripartizione dei compiti del personale e delle risorse, in modo che le responsabilità siano comprese chiaramente, è un compito di vitale importanza ma difficile. Disporre di sistemi solidi è pertanto indispensabile per ridurre i tempi che ciò potrebbe sottrarre al lavoro di sviluppo.

Sebbene l'uso di un fondo capofila possa semplificare le cose, in quanto i GAL responsabili del CLLD possono fornire altre forme di sostegno ciascuno con i propri requisiti, è comunque necessario orientare le risorse e riferire sulle prestazioni in linea con i requisiti.

g) Apprendimento reciproco

Il patrimonio di LEADER si sostanzia per lo più nel modo di comunicare, condividere e imparare, valorizzando il "know-how" accumulatosi nel tempo e tra le diverse

esperienze. Con quattro generazioni LEADER e una partecipazione che da un piccolo gruppo pilota si è estesa ad oltre 2.400 GAL, la ricchezza e diversità di esperienze da cui attingere è notevole. Ecco alcuni insegnamenti su come possiamo apprendere gli uni dagli altri, dalle varie generazioni e le ampie esperienze.

Una delle cose più importanti che quanti sono coinvolti nell'ambito di LEADER possono imparare gli uni dagli altri è come adattare il modo in cui si applica il metodo. LEADER significa anche dare inizio e rispondere all'innovazione e al cambiamento in ciò che si fa, ed è di vitale importanza agire in modo analogo a come si lavora. In ogni fase di transizione tra programmi si sente l'esigenza di imparare dall'esperienza acquisita (sfruttando e consolidando questa esperienza), come pure l'esigenza di adattarsi. La costante delle prime quattro generazioni di leader è costituita dai sette principi fondamentali del metodo, principi che si sono evoluti e la cui attuazione è stata adattata nel corso del tempo. Questa capacità di adattarsi, di continuare ad essere rilevante e di mettere in discussione se esistono modi migliori di fare le cose rafforza la continua validità e applicabilità di LEADER in tutta l'UE. Molti dei principali insegnamenti da trarre, pertanto, riguardano il modo in cui tutti i soggetti interessati di leader possono adattare la sua attuazione, rinnovare e rinfrescare i suoi principi e, così facendo, migliorare la sua realizzazione e i risultati raggiunti.

Esiste una moltitudine di aree tematiche, che coprono tutti i tipi di attività di progetto, nell'ambito delle quali i GAL possono imparare gli uni dagli altri e dalle esperienze altrui. La cosa importante è capire l'importanza del trasferimento di conoscenze e di esperienze all'interno di LEADER, ricercare le fonti e i metodi giusti e avvalersi di quel capitale condiviso.

LEADER è caratterizzato dall'apprendimento istituzionale e dall'apprendimento collettivo e individuale degli attori locali e dei partner della rete. Il monitoraggio e la valutazione sono i principali strumenti di apprendimento istituzionale formali a livello di programma, tuttavia i GAL possono imparare anche attraverso le propria attività di monitoraggio e di valutazione.

L'apprendimento *inter pares* tra GAL all'interno degli Stati membri o tra gli Stati membri è uno strumento essenziale. Le unità di attività di rete a livello regionale, nazionale ed europeo svolgono un ruolo prezioso nel coordinare e stabilizzare i flussi di sviluppo e scambio di conoscenze su scala più ampia. I GAL hanno molto da imparare l'uno dall'altro e possono diventare più forti solamente unendosi, collaborando e instaurando collegamenti. Tali scambi possono essere concentrati sul metodo LEADER, ma possono anche svilupparsi su un tema particolare, ad esempio su come lavorare con i giovani o sull'imprenditorialità rurale. Alcune RRN hanno facilitato approcci basati sul tutoraggio e sostegno tra GAL più e meno esperti come base per il trasferimento di conoscenze e di esperienze. La RRN svedese ne ha fatto ampio uso nel sostenere il gran numero di nuovi GAL in Svezia, ma l'approccio può essere adottato anche tra gli Stati membri o programmi quali LEADER e l'asse 4 del FEP. Questo tipo di approccio può comprendere visite di studio, viaggi di studio, scambi ecc. In Austria è stato attuato un

programma di scambio rivolto ai responsabili GAL chiamato “progetto LEADER in viaggio”. Questo tipo di approccio potrebbe essere esteso ai GAL in diversi paesi.

A livello locale, la conoscenza locale viene mobilitata nel processo di elaborazione della SSL; il valore aggiunto di LEADER dovrebbe essere evidente nel processo di apprendimento collettivo, nel cambiamento comportamentale e nell'aumento del capitale sociale. In aggiunta, la capacità di autoriflessione e autovalutazione dei GAL deve essere ulteriormente rafforzata in futuro, al fine di assicurare strutture più forti e migliori prestazioni dei GAL.

Inoltre, l'apprendimento volto a migliorare l'attuazione e la programmazione di LEADER ha visto l'aumento dell'uso di gruppi di coordinamento LEADER di tipo partecipativo tra i diversi soggetti interessati dell'attuazione (si veda il modulo sul coordinamento), che promuovono un approccio di partenariato, la collaborazione e lo sviluppo di collegamenti relativi all'attuazione pratica e operativa.

I gruppi LEADER delle RRN possono fornire una piattaforma utile per raccogliere apprendimenti ed esperienze tra membri o tra diversi tipi di soggetti interessati. Questi gruppi possono essere estesi per includere interessi esterni, ad esempio altri interessi rurali o AdG di altri fondi per aiutarli ad acquisire familiarità con l'approccio LEADER e contribuire a facilitare l'attuazione di LEADER o del CLLD. Analogamente, i collaboratori esterni possono essere coinvolti per introdurre esperienze o insegnamenti nuovi o diversi da altri campi o settori.

Una delle risorse esterne scarsamente utilizzate nell'ambito di LEADER è la comunità di ricerca rurale: qui i collegamenti sono notoriamente deboli e tuttavia entrambe le comunità hanno un comune interesse nello sviluppo rurale, nell'apprendimento e nell'innovazione. I collegamenti tra tutti gli aspetti di LEADER e i ricercatori non sono molto forti, la ricerca spesso non è sufficientemente specifica, è troppo focalizzata sull'agricoltura o sulle aree urbane, i fondi o le altre risorse sono inadeguati, ecc. Ciò nonostante, la ricerca può avere effetti positivi e può contribuire ad assicurare risorse supplementari, per esempio attraverso lo sviluppo di competenze o capacità dei GAL o stabilendo collegamenti con altre risorse. Potrebbe valer la pena di esplorare modi innovativi per ampliare il coinvolgimento dei ricercatori nell'ambito di LEADER a livello locale.

h) Altre fonti e approcci

Per i GAL, le AdG, i gruppi tematici e di rete ecc. si consiglia l'uso di una varietà di metodologie di consultazione, tra cui i forum e le conferenze online, i questionari, i gruppi di riflessione virtuali, l'uso dei social media, ecc. L'attività di rete può svolgere un ruolo attivo nell'incrementare la partecipazione a questo processo, coinvolgendo quanti più attori pubblici/privati possibile. L'attività di rete può inoltre fornire esempi di questi strumenti e spiegare come utilizzarli, ad esempio attraverso il sito web della RESR e le varie banche dati dei contatti. L'importanza dello scambio di strumenti e di informazioni non deve essere trascurato.

La RESR coordina una serie di attività che portano insieme GAL e altri attori rurali affinché possano imparare gli uni dagli altri e consolidare il loro apprendimento condiviso. Ciò prevede gruppi di lavoro tematici, ad esempio sui meccanismi di attuazione o su come lavorare con i giovani, Focus group LEADER, conferenze, seminari e altri eventi.

Il sottocomitato Leader della RESR funziona effettivamente come una versione a livello dell'UE dei comitati nazionali di coordinamento e riunisce la CE, le Autorità di gestione, gli Organismi pagatori e i GAL per scambiare informazioni, coordinare e pianificare. La RESR contribuisce inoltre a sostenere progetti di cooperazione transnazionale, un'altra fonte di apprendimento condiviso.

I gruppi di azione locale per la pesca (FLAG) stanno sviluppando un nuovo corpus di esperienze trasferibili, molte delle quali possono essere pertinenti anche per i GAL, in particolare per quanto concerne le strategie territoriali più integrate o gli approcci plurifondo. Questi gruppi stanno sviluppando una solida esperienza in merito a come adattarsi ai nuovi scenari e settori, come trattare direttamente con l'industria e come collaborare con gli altri attori dello sviluppo.

FARNET, la Rete europea delle zone di pesca, fornisce supporto alle attività di rete per i FLAG e il suo sito web offre una vasta gamma di servizi, informazioni, strumenti e risorse che possono essere rilevanti anche per i GAL.

i) Rinnovamento di LEADER

Nel corso del periodo 2007-2013, sono emerse preoccupazioni sul fatto che l'approccio LEADER fosse stato compromesso dalla sua integrazione nelle altre politiche. La forte enfasi emersa per LEADER sulle misure definite nel quadro del programma di sviluppo rurale limitava le possibilità dei GAL di attuare progetti integrati e innovativi. Alcuni degli elementi che rendevano LEADER così diverso venivano pertanto ostacolati o persi, a causa di particolari vincoli in materia di innovazione e di interventi di piccola scala, entrambi aspetti chiave del valore aggiunto di LEADER.

Molti tra i GAL che vantano maggiore esperienza hanno trovato questi cambiamenti difficili da gestire e impegnativi in termini di tempo e risorse, alcuni hanno trovato difficoltà ad adattarsi, e la maggior parte dei nuovi GAL non aveva alcuna esperienza precedente con cui confrontarsi. È possibile che la crisi economica abbia esacerbato l'avversione al rischio, che abbia reso i finanziamenti complementari più difficili da ottenere e il coinvolgimento più difficile da giustificare.

LEADER è un approccio adattabile, dinamico, un processo alla continua ricerca di miglioramento che è stato progettato per affrontare le sfide. Aggiornando e rafforzando l'approccio, guardando avanti per assicurare che il funzionamento del metodo sia al passo con il cambiamento, LEADER può affrontare queste sfide, ottimizzare il coinvolgimento bottom-up e gli elementi che contribuiscono a creare valore aggiunto. Tuttavia questo non accadrà spontaneamente, se vogliamo che LEADER sia più forte dobbiamo lavorarci su, il semplice fatto di essere un GAL e di operare in maniera quasi rituale non è sufficiente. Le Autorità di gestione non possono fare affidamento

solamente sui GAL; anch'esse devono contribuire a rendere possibile questo rinnovamento. Affinché LEADER possa svolgere quel ruolo di catalizzatore che molti identificano come la sua forza cardinale, è necessario considerare in che modo esso si impegna e lavora con gli altri attori. I GAL devono dunque porsi queste domande, effettuare i dovuti controlli di manutenzione, fare il punto della situazione, analizzare il punto in cui ci sia trova, identificare i problemi, le possibili soluzioni e i relativi piani. Mentre la maggior parte delle azioni suggerite qui si riferiscono ai GAL, le Autorità di gestione devono essere pronte ad ascoltare e rivedere il modo in cui contribuiscono al processo. Un approccio ben pianificato è di fondamentale importanza, non può accadere spontaneamente.

Qui di seguito sono riportati alcuni punti chiave o questioni che possono essere presi in considerazione nell'esaminare l'approccio LEADER e come esso può essere rinvigorito o rinnovato.

Il ciclo di vita del GAL:

Un GAL è un partenariato dinamico e, come tutti i partenariati, ha un proprio ciclo di vita. In ambito LEADER, il partenariato si evolve nel tempo non solo in termini di modalità di funzionamento, ma anche in relazione ai vari compiti nelle diverse fasi del programma. Pensare a come pianificare e sostenere questi cambiamenti contribuirà a garantire che il GAL rimanga coinvolto e impegnato. A questo proposito, vale la pena di considerare uno strumento metodologico affermato da tempo, ossia il modello di Tuckman “*Forming, Storming, Norming, Performing*” (Formazione, conflitto, strutturazione, attività).

GAL nuovo o GAL rinnovato:

Il fatto che la continuità tra i periodi di programmazione sia estremamente importante è ormai percepito come una verità ovvia. Un cambiamento di prospettiva può fornire nuova energia vitale e nuovo slancio, un GAL maggiormente rappresentativo non solo coinvolge persone nuove, ma può aprire nuove opportunità, portare nuove risorse, idee e innovazioni e, rafforzando i legami locali, potrebbe incoraggiare altri ad essere coinvolti.

Rinnovare o rafforzare l'applicazione dei principi:

Occorre prendere in esame le sette caratteristiche dell'approccio LEADER e il modo in cui il GAL le sta attuando ed effettuare una revisione sulla base di una ricognizione degli obiettivi perseguiti con ciascuna caratteristica e delle effettive modalità di attuazione dell'approccio. Dopo l'analisi, sarà possibile identificare dove si possono apportare miglioramenti, dove si può rafforzare il valore aggiunto per poi sviluppare un piano di conseguenza.

Progettazione integrata:

Per ottimizzare l'approccio LEADER, questo dovrà essere ben integrato nel modo in cui il GAL opera, nelle sue azioni e nel modo in cui lavora con altri attori a livello locale e nell'ambito del sistema di attuazione. Una considerazione fondamentale è quella di pensare dal punto di vista dei beneficiari, ovvero in che modo vengono impegnati, consultati, coinvolti e sostenuti per contribuire a realizzare i risultati richiesti. Pianificare su questa base porta l'approccio LEADER al centro della strategia di sviluppo locale dei GAL e lo rafforza attraverso il metodo di attuazione e il piano operativo. È fondamentale che venga usato come strumento concreto e dinamico che rende possibile ed estende la partecipazione locale, l'approvazione e il senso di appropriazione della comunità e, in questo modo, rafforza la pertinenza continuativa della strategia, l'approccio e i risultati conseguiti.

Ampliare il coinvolgimento:

Un modo importante per rinnovare LEADER è di coinvolgere persone e idee nuove. Una critica comunemente mossa all'approccio è che tende ad essere un "circolo chiuso", riservato agli esperti. Come approccio bottom-up e partecipativo allo sviluppo, LEADER dovrebbe invece essere aperto alla partecipazione più ampia, sia attraverso l'immissione di nuovo sangue nel GAL sia adottando nuovi modi di operare che consentano alle persone di partecipare. Un approccio efficace alla comunicazione è un elemento chiave a questo fine: potrebbe essere utile trovare nuovi modi di presentare le informazioni, per esempio attraverso eventi itineranti locali o altri modi per condividere gli insegnamenti concreti e i vantaggi del modo LEADER di fare le cose. Può essere utile trovare il modo di trascinare i potenziali beneficiari che non avrebbero normalmente accesso ai finanziamenti pubblici, gli "insoliti sospetti", a farsi avanti con le loro idee. La maggiore enfasi posta sull'animazione nel programma 2014-2020 fornisce al GAL il mandato e le risorse per estendere la portata di LEADER a persone nuove, nuove idee e risorse. È importante non lasciare questo punto al caso, è troppo importante e una buona riuscita in questo ambito può migliorare notevolmente il processo per sostenere lo sviluppo di progetti strategici ed efficaci.

I GAL hanno inoltre la possibilità di utilizzare strumenti specifici, come ad es. determinati criteri di ammissibilità, per esempio per incoraggiare progetti su piccola scala, innovativi, complessi o progetti integrati e "ombrello". Questo vale non solo per il FEASR, ma anche per le possibilità nell'ambito del CLLD. Quote e criteri possono essere utilizzati per assicurare la partecipazione di gruppi specifici, delle donne, dei giovani, del settore privato.

Consultazione inclusiva:

Il processo di consultazione nella preparazione della strategia di sviluppo locale offre ai GAL l'occasione ideale per raggiungere e coinvolgere nuove persone e organizzazioni. Tale processo consente di esplorare non solo quali sono le esigenze e le opportunità di sviluppo, ma anche come le persone possono contribuire, come possono partecipare. Se

i GAL vogliono raggiungere nuovi gruppi, devono pensare al modo in cui si rivolgono a loro e ne animano il coinvolgimento. Un approccio “a porte aperte” non è sufficiente, perché possono esistere numerose barriere quali la distanza, i trasporti, i tempi, i servizi di assistenza per bambini, gli orari scolastici, persino il linguaggio può scoraggiare le persone. La gente ha bisogno di essere invitata, di avere il permesso di contribuire. È dunque importante riflettere attentamente su come aiutare le persone a contribuire, e quali strumenti, metodi e mezzi utilizzare.

Questi sono solo alcuni degli approcci che un GAL può utilizzare per mantenersi il più aggiornato e pertinente possibile, cercando di ottenere valore aggiunto, generando un effettivo coinvolgimento dal basso verso l'alto. Tuttavia questi non sono approcci usa e getta, bensì, come avviene con la strategia di sviluppo locale, sono approcci e strumenti dinamici che, se adeguatamente gestiti, alimentano il continuo processo di rinnovamento.

1) Strumenti e metodi innovativi

Una delle nozioni alla base di LEADER è che il modo di operare, nello sviluppo e nell'implementazione di soluzioni adeguate a livello locale, costituisce spesso l'elemento critico che contribuisce ad apportare un valore aggiunto. L'innovazione è uno dei principi fondamentali dell'approccio LEADER ed è applicabile tanto al modo in cui vengono fatte le cose quanto a ciò che viene fatto. Tuttavia, si è sostenuto che nel suo quarto periodo di attuazione 2007-2013, il perseguimento dell'innovazione da parte di LEADER – sia in termini di azioni sostenute sia in termini di modalità di attuazione – è stato limitato dal processo di “integrazione” (Focus group 2 LEADER della RESR). Di fatto, il Focus group 4 ha concluso che la definizione di innovazione è stata “difficile (e implicitamente rischiosa) poiché ogni definizione implica la possibilità di un'interpretazione restrittiva”. L'innovazione è quindi spesso contestata da interpretazioni ristrette dell'ammissibilità delle misure.

Il Focus group 2 ha inoltre riscontrato che, nell'integrare LEADER nelle altre politiche, la Commissione non intendeva limitare la portata di azioni e progetti innovativi rispetto a ciò che era possibile nell'ambito di Leader+. Piuttosto, l'integrazione aveva lo scopo di ampliare il campo di applicazione all'intero kit di strumenti dello sviluppo rurale e quindi di creare un valore aggiunto specifico. In linea di principio, l'innovazione e i criteri di ammissibilità delle misure standard non sono incompatibili, ma è necessario che l'innovazione sia intesa come ammissibile a diversi livelli.

Nel proporre, selezionare e implementare strumenti e metodi innovativi, i GAL devono quindi essere consapevoli delle diverse definizioni di innovazione applicate nei PSR, come pure della loro conformità con la legislazione nazionale e con i sistemi di gestione e controllo dei rispettivi PSR. Questa condizione è valida per tutti gli esempi offerti qui di seguito.

Fonti

Dato il ricco patrimonio dell'esperienza LEADER nello sviluppo di modi di operare innovativi, esiste per i GAL una grande possibilità di scambiare idee e buone pratiche,

apprendere gli uni dagli altri all'interno delle singole regioni e tra le regioni, dai programmi precedenti o da altre iniziative. Questo può essere un approccio particolarmente utile per dimostrare il successo di un approccio, per esempio, a un ente responsabile, Autorità di gestione o Organismo pagatore. Sono molte le risorse da cui i GAL o i progetti possono attingere: altri GAL, Reti rurali nazionali, la banca dati dei progetti della RESR, il Focus group 2 LEADER della RESR, le banche dati e le pubblicazioni dei precedenti LEADER+ e LEADER II⁴ nonché altre iniziative come per esempio i siti web di Farnet, Jeremie e Jessica.

Qui di seguito si riportano alcuni esempi dei tipi di approcci innovativi utilizzati dai GAL.

Progetti o programmi “ombrello”:

Si tratta di progetti in cui i GAL destinano una parte dei finanziamenti a un organismo terzo con il quale poi impostano e offrono un programma mirato di sostegno, ad esempio un sistema di sovvenzioni di piccola scala o un programma riguardante un tema prioritario, un'area o un gruppo destinatario specifico. Le domande per realizzare e gestire questi progetti o programmi “ombrello” vengono normalmente presentate da organizzazioni del settore pubblico, da enti rappresentativi o ONG e sono rivolte a beneficiari quali imprese o comunità. Pertanto, queste iniziative implicano, in una certa misura, la devoluzione dell'elargizione di aiuti tramite un intermediario, il titolare del progetto (responsabile del programma), al gruppo target (i beneficiari finali o beneficiari del programma). Questi progetti o programmi possono essere avviati dai GAL come un mezzo per sostenere una priorità strategica specifica.

Tali programmi costituiscono uno strumento utile per coinvolgere direttamente organizzazioni comunitarie o imprese di piccola scala nel lavoro del GAL e per coordinare le loro azioni verso gli obiettivi strategici. Un'attuazione più diretta a favore dei beneficiari finali è possibile attraverso la semplificazione delle procedure di domanda e dei meccanismi di attuazione, con un orientamento più diretto e un maggiore adattamento alle caratteristiche specifiche del gruppo o dell'area target. L'impiego di questi programmi è frequente nelle azioni di sostegno alle imprese, per esempio nelle piccole iniziative tese a migliorare la qualità del turismo, in una vasta gamma di attività di formazione, in azioni a sostegno dell'introduzione di nuove tecnologie per migliorare l'efficienza o in iniziative a sostegno delle imprese verdi quali le misure per ridurre i rifiuti. Questi programmi costituiscono uno strumento utile per raggruppare e gestire un numero ingente di domande di piccola scala in modo efficiente e per ridurre gli oneri amministrativi a carico dei richiedenti, del GAL e del suo personale.

Se gestiti correttamente, questi sistemi presentano pochi rischi aggiuntivi per il GAL, però questo vuol dire che è necessario stabilire con molta chiarezza le modalità riguardanti la vigilanza e la conformità, la comunicazione dei progressi, delle prestazioni e l'audit. Di conseguenza, il personale del GAL deve mantenere un livello di osservazione e di controllo dei progetti piuttosto elevato.

Bisogna aver cura di assicurarsi che il “programma” non si limiti a introdurre un ulteriore livello di processi decisionali, pagamenti e amministrazione che richiede l’approvazione a monte della catena di attuazione anziché semplificare l’accesso al sostegno per i piccoli candidati. Analogamente, si deve prestare attenzione alla gestione delle spese di attuazione.

Strumenti e mezzi finanziari:

L’uso di strumenti finanziari e amministrativi innovativi è stato ampiamente discusso in ambito LEADER, in particolare per via dei vincoli economici che hanno portato alle limitazioni sui finanziamenti. In alcuni casi questi strumenti si sono dimostrati efficaci nell’operare entro i limiti dell’attuazione dei PSR. Che cosa si intende per strumenti finanziari innovativi? A livello dei GAL, spesso si tratta semplicemente di ricercare soluzioni che consentano a specifici progetti locali di progredire laddove determinate considerazioni di carattere finanziario lo avrebbero altrimenti impedito. Il Focus group 2 della RESR mette in luce una serie di queste iniziative: una in cui un progetto è stato prefinanziato dalla comunità per ovviare ai problemi di liquidità, un’altra dove l’Autorità di gestione ha trovato una base per convalidare il valore finanziario del lavoro volontario della comunità e consentire a una nuova categoria di beneficiari di partecipare e contribuire. A questo riguardo, le banche dati di progetti e le pubblicazioni LEADER disponibili attraverso il Portale LEADER della RESR sono fonti particolarmente utili a questo riguardo.

L’utilizzo di mezzi e strumenti finanziari è diventato inoltre più prevalente negli stessi PSR e nell’ambito di altri fondi ESI (attraverso iniziative come JEREMIE e JESSICA). Ciò riflette l’obiettivo di incrementare l’accesso ai finanziamenti per le imprese e le industrie produttrici di beni e servizi. Tuttavia, sebbene la concessione di sovvenzioni sia allettante per i beneficiari, essa può avere svantaggi, ad esempio la distorsione del comportamento delle imprese a caccia di fondi, la percezione di un basso valore del “denaro gratuito” o problemi di liquidità associati al pagamento retrospettivo delle sovvenzioni. Altri approcci di “ingegneria finanziaria” che comportano il riciclaggio di fondi consentono di riutilizzare risorse limitate e quindi di sostenere un maggior numero di attività di sviluppo. La Commissione europea ha fornito agli Stati membri la possibilità di attuare azioni di ingegneria finanziaria sotto forma di fondi di garanzia, fondi a prestito e fondi di capitale di rischio nei PSR 2007-2013. I beneficiari degli strumenti finanziari possono essere piccole e medie imprese, così come altre organizzazioni quali le imprese sociali o comunitarie, i partenariati pubblico-privati ed enti quali i trust istituiti per supervisionare progetti specifici. Tutti questi approcci offrono ai GAL LEADER ampie possibilità, una descrizione completa delle quali è fornita nella Rivista rurale 13.

Disposizioni per piccoli progetti:

Se i progetti o programmi ombrello offrono un meccanismo per gestire i progetti di piccola scala, essi non sono l’unica soluzione e i GAL dovrebbero prendere in

considerazione altre possibilità per ridurre gli oneri amministrativi per sé stessi e, naturalmente, per i beneficiari. La semplificazione è la richiesta maggiore e i GAL dovrebbero pertanto valutare i propri processi di generazione e trattamento delle domande di piccola scala. Idealmente, dovrebbero stabilire disposizioni specifiche come per esempio inviti mirati, procedure semplificate, approcci online, l'utilizzo di criteri di selezione differenziati o semplificati o delegando un certo margine di autorità a specifici membri del GAL nei limiti delle soglie del processo decisionale di carattere finanziario.

Lavorare con i giovani:

Trattandosi di un gruppo spesso scarsamente raggiunto da LEADER, rafforzare il coinvolgimento dei giovani potrebbe essere una priorità per alcuni GAL, in particolare per raggiungere quelli meno propensi a partecipare. Diversi approcci innovativi sono stati evidenziati dai GAL che hanno partecipato all'evento LEADER 2013. In linea generale, si sottolinea l'importanza di coinvolgere le persone giuste nel modo giusto, attraverso “persone chiave” in grado di allacciare legami credibili con il gruppo più ampio e portarlo quindi a bordo. Parimente importante è coinvolgere i giovani nell'età giusta, ovvero dai 14 anni circa in su.

Un gruppo ungherese ha dimostrato il successo riscontrato adottando approcci basati sul web uniti ad attività sul campo: un evento annuale di musica e una comunità online, un gioco di ricerca che coinvolge gli alunni delle scuole avvalendosi del sito web del GAL. Un GAL spagnolo ha coinvolto i giovani incoraggiandoli a pensare a ciò che il futuro del territorio offre per loro. La Svezia ha presentato l'approccio adottato per specifici progetti ombrello dei GAL mirati ai giovani, che consentiva di presentare domanda dirette per piccoli finanziamenti ai progetti, per poi ricevere supporto nel processo di gestione.

Migliorare l'apprendimento:

Troppi GAL tengono i propri successi per sé, e di conseguenza approcci efficaci all'innovazione, a nuovi strumenti e modi di operare finiscono per non essere condivisi e analizzati. In Vallonia, una squadra di “interfaccia” lavora con il GAL per assicurare che tutti i dati relativi alle domande siano in regola prima che vengano presentati per il pagamento. In Danimarca, alcuni comuni possono fornire prestiti alle ONG per assicurare fondi per i loro progetti. Quattro GAL in Alsazia, Francia, usufruiscono di crediti per fornire finanziamenti complementari per i progetti. L'Ungheria ha portato a termine uno studio sulle buone pratiche che si avvale delle esperienze di altri Stati membri e offre suggerimenti su come lavorare in modo più semplice nel periodo 2014-2020. La Finlandia e il Portogallo adottano entrambi sistemi informatici condivisi per la gestione congiunta di informazioni sui progetti.

È importante pensare a quello che si fa, a come lo si fa e lo si comunica e trovare il modo di condividere le soluzioni. Come parte della comunità LEADER, è necessario apportare il proprio contributo alla comunità attraverso la propria RRN, la RESR, il proprio sito web o in altro modo.

m) Apprendere dal passato: guardare al futuro

La memoria e le capacità istituzionali, insieme alla continuità, sono tutti termini su cui si pone maggiore enfasi nel momento di transizione tra un programma e l'altro, e questo è particolarmente vero nel caso di LEADER. Al momento di cercare di migliorare l'attuazione di LEADER, vi è molto da imparare per informare il futuro. L'evento LEADER 2013 "Costruire ponti per il futuro" ha riunito una quantità enorme di esperienze. Uno dei messaggi più forti che emerge è la necessità urgente e importante di migliorare i processi attraverso i quali viene valutato LEADER, si traggono insegnamenti, si convalidano i risultati, si cristallizza il valore aggiunto e si sostiene e si consolida lo sviluppo. Se LEADER riguarda il modo di operare tanto quanto l'operato, chiaramente i benefici del metodo devono essere compresi, dimostrati e comunicati meglio. Gli insegnamenti in merito a come Leader realizza i suoi risultati possono essere tratti in due modi principali: internamente, attraverso l'individuazione di buone pratiche e delle lezioni chiave degli operatori, ovvero quanti sono direttamente coinvolti nel fare, oppure esternamente, attraverso la valutazione e l'analisi. Entrambi gli approcci sono necessari e devono essere adottati per rafforzare i legami tra ciò che viene attuato e gli effetti del metodo e dunque migliorare entrambi questi elementi. Anche l'autovalutazione può avere un ruolo da svolgere, non in ultimo come disciplina importante per i GAL alle prese con la revisione delle proprie prestazioni.

La Rete europea di valutazione per lo sviluppo rurale ha prodotto un documento di lavoro sul tema "Misurare l'impatto di LEADER e misure volte a migliorare la qualità della vita" nel 2010, tuttavia questo documento poteva coprire solo parte del campo di interesse. Per il periodo 2014-2020, i PSR sono tenuti a includere un piano di valutazione che a sua volta andrà a definire le disposizioni riguardanti LEADER, ed è previsto inoltre un ruolo più importante per le RRN nel sostenere la valutazione di LEADER. L'apprendimento assume quindi maggiore priorità e chiaramente fa parte di un processo continuo di innovazione e di miglioramento e, in questo ambito, il potenziamento delle capacità, delle conoscenze ed esperienze locali esistenti deve svolgere un ruolo importante.

e. La cooperazione transnazionale (CTN)

La cooperazione transnazionale e inter-territoriale hanno assunto un'importanza sempre maggiore per le parti interessate delle aree rurali. Significative esperienze in materia sono state raccolte nel corso di LEADER II (1994-1999) e LEADER+ (2000-2006), a dimostrazione del fatto che la cooperazione rappresenta un efficace meccanismo a sostegno dei territori rurali per lo sviluppo congiunto di nuove soluzioni a problematiche comuni.

L'attività di cooperazione può avvalersi di numerosi strumenti di sostegno complementari offerti dall'Unione europea, fra cui alcune componenti del Fondo sociale europeo (FSE), del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo europeo per la pesca (FEP). Sono inoltre disponibili ulteriori fonti e ciascun programma di CTN prevede una propria serie di priorità e procedure.

I fondamenti della cooperazione

La cooperazione incentiva e sostiene i GAL a realizzare azioni congiunte con altri GAL o con un gruppo caratterizzato da un approccio partecipativo analogo in un'altra regione, Stato membro o addirittura paese terzo. Nella "Guida per l'attuazione della misura 'cooperazione' nell'ambito dell'Asse Leader dei programmi di sviluppo rurale 2007-2013", la Commissione europea evidenzia due tipi di cooperazione possibile:

- **la cooperazione inter-territoriale**, ossia la cooperazione tra diverse zone rurali dello stesso Stato membro. La cooperazione all'interno di uno stesso Stato membro riguarda almeno un GAL selezionato nell'ambito dell'asse Leader ed è aperta anche ad altri gruppi locali che adottano un approccio partecipativo simile;
- **la cooperazione transnazionale**, ossia la cooperazione tra zone rurali di almeno due Stati membri. La cooperazione transnazionale riguarda almeno un GAL selezionato nell'ambito dell'asse Leader ed ulteriori partner, tra cui altri gruppi locali che adottano un approccio partecipativo analogo. È inoltre possibile estendere tale cooperazione a gruppi di paesi terzi aventi un approccio simile.

La sottosezione 4 del Regolamento (CE) n.1974/2006 della Commissione fornisce ulteriori orientamenti sulle "regole del gioco" ufficiali per queste tipologie di cooperazione nell'ambito del FEASR.

Azione congiunta

Il progetto di cooperazione corrisponde ad un'azione concreta, dai risultati chiaramente definiti, a beneficio dei territori interessati. Tali azioni devono essere "congiunte", nel senso che vengono attuate congiuntamente. Il contenuto di queste azioni comuni può riguardare una serie di attività ammissibili conformemente alle norme di attuazione dei PSR.

Gli approcci di questo tipo consentono ai GAL di una zona di contribuire al finanziamento di un progetto comune realizzato in un altro territorio. L'ubicazione del progetto non è un fattore limitante se l'area del GAL beneficia delle azioni previste nell'ambito del progetto congiunto.

Tra gli esempi di azioni congiunte sovvenzionabili (subordinatamente alle norme nazionali sull'attuazione dei PSR) figurano: la creazione di competenze o il trasferimento di esperienze sullo sviluppo locale attraverso pubblicazioni comuni, seminari di formazione, accordi di gemellaggio (scambio di personale e responsabili del programma) che portano all'adozione di metodologie comuni e comuni metodi di lavoro o all'elaborazione di un'attività di sviluppo congiunta o coordinata.

Cooperazione e collegamento in rete

I concetti inerenti la cooperazione sono spesso strettamente correlati a quelli del collegamento in rete, dal momento che quest'ultimo può promuovere la cooperazione e la cooperazione, a sua volta, può portare alla creazione di nuove reti tematiche. Anche la creazione di nuove reti può essere considerata un'azione congiunta, ma di norma le

attività in rete fine a se stesse non sono ritenute utili quanto quelle fondate sull'attuazione di una specifica azione di sviluppo rurale. Di conseguenza, i progetti di cooperazione devono:

- trattare questioni e tematiche importanti per le aree rurali interessate;
- integrare gli obiettivi ripresi nelle strategie di sviluppo locale dei GAL;
- conferire un significativo valore aggiunto alle aree di intervento dei GAL, alle attività previste, agli attori interessati o, in senso più ampio, alla popolazione locale;
- prevedere obiettivi chiaramente definiti e realistici.

Al fine di conseguire risultati tangibili è necessario definire i limiti del progetto con largo anticipo.

Tipo di attività del partenariato "prototipo"	Obiettivo
Visita di studio	Capire come un potenziale partner risolve un problema specifico o affronta una particolare tematica nella propria realtà locale.
Scambio di informazioni, esperienze e/o buone pratiche	Scambio tra zone o attori con caratteristiche o risorse simili, al fine di identificare potenziali temi di reciproco interesse ed opportunità di apprendimento congiunto.

Il valore aggiunto della cooperazione

La cooperazione può conferire una nuova dimensione ai progetti locali, fornendo alle parti interessate alternative e nuove opportunità per esaminare e risolvere i problemi in modo innovativo. I progetti di cooperazione possono generare valore aggiunto in diversi modi, tra cui:

- **rendere più ambiziosi i progetti raggiungendo una massa critica.**
La CTN consente ad un progetto di raggiungere una maggiore massa critica, poiché i benefici complessivi sono di gran lunga superiori alla somma dei risultati individuali (1+1=11). La condivisione di risorse e competenze può generare economie di scala e sinergie utili per il conseguimento degli obiettivi del progetto (come ad esempio i costi per le attrezzature tecniche/ tecnologie, la formazione, la commercializzazione, ecc.);
- **migliorare la competitività: trovare nuovi partner commerciali, posizionarsi su nuovi mercati.**
L'attuazione di un progetto con partner transnazionali può contribuire alla promozione di prodotti locali e della relativa zona di origine. La CTN può inoltre

offrire nuove opportunità commerciali, generando così la possibilità di incrementare le vendite dei prodotti; individuare un partner commerciale complementare per migliorare un prodotto o un processo; acquisire ulteriori competenze. Diversamente dalla possibile concorrenza, la cooperazione consente ai partner di trarre vantaggio dalle complementarità e dalle analogie;

- **sostenere il lavoro e promuovere l'innovazione attraverso nuove competenze.**

Nuove visioni e nuove dimensioni possono sostenere e promuovere nuovi modi di lavorare. Inoltre, il contatto con esperienze transnazionali può contribuire ad ampliare gli orizzonti commerciali e incoraggiare le imprese e le organizzazioni a adottare approcci operativi più avanzati. Questi, a loro volta, dovrebbero portare a benefici socioeconomici e/o ambientali per le aree rurali;

- **favorire l'identità territoriale e svolgere un'opera di sensibilizzazione.**

La cooperazione transnazionale può aiutare le persone a riscoprire la propria terra e la propria storia. Favorendo una migliore conoscenza del proprio territorio, i contatti transnazionali possono spingere gli attori locali a rappresentare più attivamente il proprio territorio, trasformandosi in veri e propri "ambasciatori" della zona;

- **rafforzare la strategia territoriale e i partenariati locali.**

I progetti di CTN sono strettamente connessi con il territorio e le singole strategie di sviluppo locale dei partner della cooperazione. Tali progetti contribuiscono a soddisfare le esigenze e ad affrontare le sfide definite nelle strategie dei territori interessati dalla cooperazione.

-

I benefici intangibili della cooperazione

L'attività di cooperazione può generare anche una serie di benefici indiretti, sovente intangibili, quali:

- **favorire una mentalità più aperta considerando le differenze come fonte di arricchimento e di nuove idee**

La collaborazione con partner transnazionali offre l'opportunità di scoprire punti di vista nuovi e differenti e di confrontarsi con prospettive diverse dalla propria;

- **acquisire nuove competenze**

Spesso l'attuazione di un progetto di CTN comporta l'acquisizione di nuove competenze inerenti specifiche metodologie o tecniche di sviluppo. Di norma implica altresì l'apprendimento di nuove competenze linguistiche. Le azioni di cooperazione, pertanto, possono rappresentare un ottimo strumento per lo sviluppo di nuove capacità per le parti interessate del mondo rurale;

- **promuovere la cittadinanza europea e il senso di appartenenza al territorio**

I progetti di CTN offrono un'occasione per sensibilizzare la popolazione locale in merito alle azioni promosse dall'Unione europea e alla cittadinanza europea.

Costituiscono altresì un modo per identificare e presentare il territorio in Europa.

Individuare e mobilitare i partner del progetto locale

Prima di avviare un progetto di cooperazione è opportuno effettuare alcune operazioni iniziali così da garantire che il progetto poggi su solide basi.

1) Definire la propria strategia di cooperazione

In questa fase iniziale, gli obiettivi devono tendere a:

- sensibilizzare gli attori locali sui possibili risultati della cooperazione;
- individuare i promotori e i partner della cooperazione;
- creare una struttura di cooperazione;
- individuare idee concrete di cooperazione.

È inizialmente opportuno procedere ad un esercizio di autovalutazione che aiuti il GAL a chiarire e a comprendere le tematiche che possono influire sul tipo di progetto da includere nella propria strategia di cooperazione. Per visualizzare una serie di domande utili a tale proposito, fare clic sullo strumento di autovalutazione.

2) Organizzare le idee di progetto

Gli esiti dell'esercizio di autovalutazione aiuteranno i GAL a concentrarsi su possibili idee per progetti di cooperazione che presentano una chiara rilevanza per il territorio. Potrebbe essere necessario organizzare queste idee in un elenco di priorità. Uno specifico strumento di orientamento alla CTN può aiutare i GAL ad organizzare le idee di progetto nel quadro della rispettiva strategia di cooperazione.

A seguito di questo processo, le parti interessate avranno a disposizione utili informazioni sulla cooperazione e sulle opportunità che questa offre.

Per favorire il coinvolgimento di potenziali partner nel corso di questa prima fase può essere utile costituire un "gruppo di riflessione sulla cooperazione", formato da soggetti locali, incaricato di individuare e dare priorità ai possibili temi su cui potrebbe incentrarsi la cooperazione nella zona di intervento del GAL.

3) Elementi fondamentali per il coinvolgimento di partner locali nell'ambito dei progetti:

- suscitare l'interesse degli attori locali nei confronti della cooperazione;
- creare un "gruppo di riflessione sulla cooperazione" a livello locale;
- individuare idee di cooperazione

4) Ricorrere ad un responsabile esterno

La corretta gestione di un progetto di cooperazione è essenziale per il successo di quest'ultimo. La scelta del responsabile di progetto è pertanto un'operazione delicata e cruciale del processo di pianificazione.

Alcuni progetti di CTN vengono elaborati e gestiti esclusivamente dal personale del GAL, mentre altri sono diretti da persone esterne appositamente incaricate. Di norma si ricorre ad esperti esterni per la gestione del progetto quando il GAL non dispone al suo interno delle competenze, delle risorse e del tempo necessari. Gli esperti esterni possono

rivelarsi utili in diversi momenti delle fasi di pianificazione, attuazione e valutazione dei progetti di cooperazione.

Nella tabella che segue sono sintetizzati i pro e i contro della gestione interna ed esterna del progetto:

	Responsabile interno	Responsabile esterno
Pro	<ul style="list-style-type: none"> • Conosce molti o la totalità dei soggetti locali • Conosce i partner della cooperazione • <i>È utile ai fini della comunicazione e della risoluzione dei conflitti</i> • Non richiede costi aggiuntivi 	<ul style="list-style-type: none"> • Il suo coinvolgimento nella gestione della rete è chiaramente definito • Può essere più obiettivo e libero da eventuali pressioni a livello locale • Può avere una maggiore esperienza nella realizzazione di un progetto di cooperazione
Contro	<ul style="list-style-type: none"> • Può essere meno obiettivo o subire pressioni politiche o finanziarie a livello locale • Può dedicarsi al progetto solo a tempo parziale, sempre che non venga assegnato al progetto di cooperazione a tempo pieno • Può avere poca esperienza nella realizzazione di un progetto di cooperazione • L'attuazione di un progetto di cooperazione potrebbe dipendere eccessivamente dal responsabile, con conseguenti problemi se la persona in questione lascia l'incarico o viene sostituito. 	<ul style="list-style-type: none"> • Può proporre soluzioni "chiavi in mano" prive di un chiaro collegamento con i partner coinvolti o con il lavoro pregresso • Può alterare la natura del progetto • Può agire nel proprio interesse piuttosto che nell'interesse del progetto e dei partner • È possibile che all'inizio non conosca i partner locali e transnazionali. <i>Questo potrebbe creare problemi di comunicazione.</i> • La rete deve sostenerne i costi

I GAL hanno a disposizione un ulteriore ausilio orientativo per l'assunzione di esperti esterni incaricati della gestione dei progetti inclusi nella propria strategia di cooperazione.

5) Preparare un progetto di cooperazione

La preparazione di un progetto di cooperazione rappresenta una fase di transizione tra l'idea di cooperazione e il processo attuativo del progetto. La valutazione dell'idea di progetto iniziale avrà già fatto emergere i criteri di ammissibilità e le norme di finanziamento per la cooperazione transnazionale. Una volta ultimato tale processo è possibile passare alle successive fasi per iniziare a consolidare il partenariato.

In questa prima fase, gli obiettivi devono tendere a:

- individuare e conoscere i partner con i quali si andrà ad attuare il progetto di CTN;
- riunirsi e/o discutere con questi ultimi per concordare gli obiettivi, le azioni e il programma di lavoro del progetto;
- preparare una descrizione dettagliata del progetto di CTN sulla base di un approfondito dialogo con i partner
- chiarire i criteri di ammissibilità e le norme di finanziamento, sia per il proprio territorio che quello dei partner, relativi alle spese sovvenzionabili per le diverse azioni del progetto, le restrizioni di carattere giuridico o di altro tipo applicabili ai richiedenti o ai partner, nonché i requisiti, le scadenze e la documentazione relativi alla candidatura

6) Risultati attesi per questo processo:

- identificazione dei partner per il progetto di CTN;
- stesura di una descrizione dettagliata del progetto, comprensiva di tutte le sue componenti (obiettivi, azioni, organizzazione del lavoro, modalità di gestione, bilancio, responsabilità, ecc);
- conoscenza delle diverse norme e procedure amministrative.

7) Individuare i partner transnazionali

Ciò che è stato realizzato sino a questo punto:

- i soggetti locali interessati sono consapevoli che la cooperazione apporterà valore aggiunto alla strategia locale;
- è stata definita una strategia di cooperazione;
- sono state identificate la o le idee di cooperazione prioritarie;
- gli attori locali sono già stati mobilitati in riferimento alla o alle idee di cooperazione.

8) Individuare i partner e il partenariato idonei

La ricerca di un partner non può essere lasciata al caso. È necessario delineare il profilo del partner utilizzando criteri di selezione specifici, che includano le aspettative e il tipo di competenze e conoscenze ricercate. Fra i possibili criteri a tale proposito figurano:

- analogie in termini di caratteristiche e sfide dell'area – caratteristiche fisiche (area costiera, montana ecc.), storiche (patrimonio architettonico ecc.), socio-economiche (predominanza di piccole industrie ecc.), culturali (musica, lingua, identità ecc.);
- complementarietà in termini di competenze ed esperienze

- ubicazione geografica: prossimità dei territori (zone transfrontaliere);
- esistenza di un partenariato in atto istituito da un attore locale e/o
- lingua e altri aspetti inerenti la comunicazione

Occorre interrogarsi sulle dimensioni del partenariato e sul numero di partner da ricercare. La risposta a queste domande dipenderà dagli obiettivi del progetto di cooperazione che si vuole realizzare. Alcuni progetti potrebbero richiedere un ampio partenariato, mentre in altri casi, la composizione ideale potrebbe prevedere tre o quattro aree.

È necessario trovare un equilibrio che permetta di garantire ai partenariati una dimensione sufficientemente ampia per essere dinamici e creare valore aggiunto, evitando tuttavia partenariati eccessivamente complessi nell'ambito dei quali potrebbe essere difficile raggiungere un accordo.

9) Preparare un annuncio per suscitare l'interesse di potenziali partner

La redazione di un "annuncio di cooperazione" è un aspetto importantissimo per il successo di questa fase.

L'annuncio deve essere sufficientemente dettagliato per permettere ai lettori di comprendere i principali interessi di cooperazione del soggetto proponente. Dovrà inoltre indicare la volontà di dialogare su eventuali idee dei partner che potrebbero accrescere il valore aggiunto della proposta di CTN.

Idealmente, l'annuncio dovrebbe riassumere in alcune brevi frasi:

- cosa si vuole ottenere dal progetto di cooperazione;
- quali saranno i benefici per la comunità rurale, le imprese e/o l'ambiente nell'area interessata?

10) Utilizzare diversi metodi per la ricerca di partner

Per incrementare le possibilità di successo nella ricerca dei potenziali partner è opportuno ricorrere a diversi strumenti.

Prima di avviare la ricerca, ricordarsi che...

- l'annuncio deve essere sufficientemente dettagliato;
- occorre prendersi il tempo necessario per riflettere sul profilo del partner "ideale";
- un partenariato formato da due soli partner è rischioso, perché un eventuale abbandono da parte di uno dei due porrebbe fine al progetto. È quindi opportuno contattare più partner potenziali al fine di aumentare le possibilità di successo.

11) Metodi di ricerca dei partner:

Banche dati - L'annuncio relativo alla proposta di cooperazione dovrebbe essere inserito in almeno una banca dati per la ricerca di partner di CTN. Iniziare la ricerca di GAL partner dallo strumento "Ricerca di partner" della RESR, poiché questa piattaforma interattiva fornisce numerose opzioni di ricerca basate su specifiche categorie dello sviluppo rurale, oltre a offrire modalità di ricerca per paese o regione.

Vi sono altre banche dati, a livello europeo e nazionale, che possono offrire ulteriori possibilità di individuare partner idonei.

Fiere della cooperazione - Partecipare a fiere di cooperazione organizzate a livello nazionale o europeo è un ottimo modo per incontrare potenziali partner. Una breve preparazione prima della fiera contribuirà ad incrementare le possibilità di individuare i partner più adeguati

Tale preparazione include:

- **Prima dell'incontro** - Scrivere l'annuncio di cooperazione, esaminare gli altri annunci, identificare le proposte di cooperazione potenzialmente interessanti, organizzare un primo contatto con i potenziali partner individuati per fissare un "appuntamento" durante l'incontro, preparare una presentazione del proprio territorio (utilizzando foto, cartine, grafici, ecc.).
- **Durante l'incontro** - Cercare di riunire tutti gli incontri fissati con i potenziali partner in un unico "appuntamento di cooperazione".
- **Dopo l'incontro** l'incontro – Mantenere contatti periodici con i potenziali partner durante la fase di sviluppo del progetto; restare in contatto anche con i gruppi che non partecipano al partenariato, perché potrebbero rivelarsi utili per attività di cooperazione future.
- **Partecipazione a conferenze tematiche** – Si tratta di un altro strumento utile per incontrare potenziali partner di cooperazione. In tali occasioni è possibile incontrare operatori rurali che intervengono sulle medesime tematiche e ciò può portare a proposte di cooperazione.

Rispondere a una proposta di cooperazione

Nel caso in cui si riceva una proposta di partenariato da un'area rurale, prima di prendere una decisione è necessario riflettere su vari aspetti:

- L'idea di cooperazione è pertinente per la propria strategia di cooperazione?
- Il potenziale partner corrisponde al profilo ricercato? Vi sono analogie? Complementarietà?

Organizzare la riunione con i partner e accordarsi sulla cooperazione

12) Preparare e organizzare una visita presso il partner

Per ottimizzare le possibilità di successo, il primo incontro con il partner deve essere preparato con cura. Ovviamente potrebbero essere necessari ulteriori incontri.

Prima dell'incontro:

- Effettuare un lavoro preliminare strutturato con i partner interessati: condividere informazioni sulla situazione e le sfide della propria area, nonché sul profilo del progetto di cooperazione (chiarire cosa ci si prefigura, cosa si prefigurano i partner e cosa si potrebbe fare insieme). Potrebbe essere utile uno scambio di documentazione sulle aree e i progetti dei partner (talvolta può essere necessario provvedere alla traduzione di tale documentazione);

- confrontarsi con i partner sul programma dell'incontro/visita; concordare una lingua procedurale. Questo primo incontro è un momento fondamentale e idealmente tutti i partecipanti dovrebbero parlare la stessa lingua di lavoro. In caso contrario, occorre prevedere un servizio di interpretariato; l'impiego di interpreti è molto utile e consente al personale del GAL di concentrarsi sul progetto, invece di pensare alla traduzione;
- mobilitare le parti interessate locali invitandole alla riunione;
- decidere la composizione della propria delegazione. Il "team" ideale dovrebbe includere il direttore del GAL, un rappresentante dell'equipe tecnica del gruppo di azione locale, il promotore del progetto, rappresentanti eletti del GAL e potenziali partner finanziari;
- designare un moderatore ed un addetto che provvederà alla stesura della relazione degli incontri;
- preparare una presentazione per illustrare il proprio contesto territoriale, le relative sfide e il potenziale valore aggiunto del progetto di cooperazione per il proprio territorio; a tal fine, i filmati possono risultare più interessanti delle presentazioni in PowerPoint (a tale proposito si vedano Modello per la descrizione del proprio territorio ; Esempio di una presentazione di progetto);
- prevedere dei regali, ad esempio prodotti locali, da offrire ai partner in segno di ringraziamento

Durante l'incontro:

- presentazione di tutti i partecipanti;
- presentazione di ciascun partner (territorio, struttura, organizzazione amministrativa, ecc.); dibattito sugli obiettivi individuali e comuni della cooperazione, nell'ambito del quale ciascun partner esprime le proprie aspettative rispetto al progetto di cooperazione;
- definizione dei diversi ruoli, ripartizione delle responsabilità tra i partner (incluso il "partner capofila") e accordo sul bilancio e le fasi successive.

Dopo l'incontro:

- preparare subito una bozza di relazione degli incontri o della visita e inviarla ai partner per osservazioni e convalida;
- prevedere una relazione per le parti interessate presenti nel proprio territorio per informarle sui (potenziali) partner.

13) Preparare e organizzare una visita dei partner

Se si riceve a propria volta la visita dei partner, oltre a seguire le indicazioni di cui sopra sarà necessario pianificare una serie di azioni specifiche:

- proporre un programma da concordare con tutti i partner prima dell'incontro;
- organizzare un tour guidato nell'area e visite di studio, al fine di far comprendere ai partner le caratteristiche e le sfide del proprio territorio;

- mobilitare le parti locali interessate (inclusi i rappresentanti eletti) e coinvolgerle nelle dinamiche della cooperazione Attività dei partenariati "prototipo": visita di studio

14) Confermare il partenariato

È importante concludere questa fase al termine dell'incontro/visita iniziale.

La preparazione di una relazione rappresenta uno strumento utile per confermare se il partenariato è in grado o meno di adottare le prime decisioni.

Raramente un accordo di cooperazione viene sottoscritto nel corso del primo incontro. Per assicurarsi che tutti abbiano correttamente compreso le implicazioni del progetto è opportuno che i partner redigano e sottoscrivano una Lettera di intenti in cui ciascuno ribadisce le proprie intenzioni e i propri obiettivi. Sebbene non si tratti di un documento vincolante, conviene documentare quanto prima le attività del progetto di cooperazione previste, così da dimostrare all'autorità competente la serietà dei partner.

Nella lettera di intenti dovrebbero figurare i nominativi dei partner, un titolo provvisorio del progetto, le aree di attività previste e una descrizione sintetica degli obiettivi del progetto. Ogni partner dovrà ricevere una copia di tale documento.

Gli accordi di partenariato più complessi possono essere definiti in un protocollo di intesa. I protocolli di intesa sono sovente prodotti per formalizzare e esplicitare accordi importanti. Generalmente i protocolli di intesa non sono documenti giuridicamente vincolanti, ma chiariscono aspetti quali: chi sarà il partner capofila; chi coordinerà la stesura della proposta e/o la preparazione della richiesta di finanziamento, ecc.

15) Attuare un progetto di CTN

L'attuazione di un progetto di cooperazione implica un elevato numero di azioni, molte delle quali tecniche e specifiche a singole tematiche del progetto. La maggior parte di esse esula dalle finalità della presente guida e la sezione che segue sarà incentrata sugli aspetti comuni relativi alla gestione dei progetti di CTN in fase attuativa.

Avviare le attività del proprio progetto di TCN

In questa prima fase del processo attuativo, gli obiettivi devono tendere a:

- istituire e gestire il partenariato (compito talvolta complesso a causa delle differenze culturali e/o del numero di partner interessati);
- avviare il progetto di cooperazione principale;
- avviare il progetto di cooperazione principale;

Risultati attesi per questa prima fase del processo attuativo:

- comprendere i diversi ruoli possibili dei partner e le relative implicazioni;
- preparare un piano di attività e un piano di monitoraggio del progetto;
- sottoscrivere un accordo di cooperazione;
- organizzare attività di comunicazione tra i partner;
- adottare una struttura giuridica per il partenariato;
- essere preparati per la rendicontazione delle attività e i futuri controlli;
- realizzare le attività concordate per il progetto;
- produrre i benefici attesi.

Organizzare un partenariato di cooperazione

Individuare il coordinatore del progetto

La corretta gestione di un progetto di cooperazione è essenziale per il successo di quest'ultimo ed è responsabilità del coordinatore del progetto assicurarla. È necessario identificare chiaramente una delle strutture partner come coordinatore generale del progetto. All'interno di questa struttura partner cappfila dovrà essere individuata una persona cui affidare la responsabilità globale dell'attuazione, dell'animazione, del monitoraggio e della gestione del progetto.

Per il coordinamento dei progetti di CTN sono possibili diversi approcci:

- un singolo coordinatore di progetto, operativo per l'intero ciclo di vita di quest'ultimo. Tale persona può essere uno dei partner, scelto dagli altri, che si assume la responsabilità della gestione e del coordinamento generali del programma di lavoro nell'ambito della cooperazione;
- un singolo coordinatore di progetto, il quale riferisce ai gruppi direttivi nazionali e da questi è coadiuvato (soprattutto per i progetti che prevedono la partecipazione di un elevato numero di partner);
- un coordinamento condiviso o a rotazione, che vede i partner alternarsi nella gestione e nel coordinamento delle diverse fasi/aspetti del programma di lavoro nell'ambito della CTN, in funzione di elementi predefiniti. In tal caso è necessario assicurare un buon coordinamento tra i coordinatori. Quest'ultimo approccio può favorire l'acquisizione di determinate competenze nella gestione e nel coordinamento dei progetti di cooperazione, soprattutto per i partner con meno esperienza.

La scelta della modalità di coordinamento dipenderà dalla disponibilità di risorse (umane e finanziarie) dei partner, dalla volontà di questi ultimi, nonché dal tipo di progetto.

Un buon coordinatore di cooperazione dovrà disporre, preferibilmente, di:

- competenze linguistiche tali da poter comunicare direttamente con i partner;
- esperienza pregressa nella gestione di progetti di cooperazione;
- precedenti esperienze di lavoro con partner esterni;
- buone capacità di gestione dei progetti;
- buone doti di comunicazione, diplomazia e negoziazione.

Definire il processo decisionale

I processi decisionali devono essere chiaramente definiti e descritti in un documento approvato dalla totalità dei partner (nell'atto di candidatura e nell'accordo di cooperazione), al fine di assicurare la trasparenza ed evitare malintesi. Tale documento, inoltre, dovrà fare riferimento alle condizioni giuridicamente vincolanti stabilite dall'Autorità di gestione in relazione al finanziamento nell'ambito del PSR.

Si può decidere di istituire un comitato decisionale (comitato esecutivo) formato da delegati dei diversi partner, che rappresenterà la struttura decisionale per l'intera durata del progetto. Le decisioni potranno essere prese sia in maniera informale, sia tramite

voto, previa definizione delle regole di rappresentanza. Questa soluzione è compatibile sia con il metodo del coordinatore unico, sia con il sistema di coordinamento condiviso o a rotazione. Tuttavia, poiché implica la creazione di un'ulteriore struttura, questa modalità dovrebbe essere riservata ai partenariati più complessi (ossia quelli formati da un elevato numero di partner).

Ufficializzare il partenariato

Questa fase è importante per gettare solide basi per l'attuazione del progetto.

L'accordo di cooperazione

Una volta chiariti i dettagli del progetto nonché approvati i ruoli dei partner, la tabella di marcia e la tempistica è possibile procedere alla stesura e alla firma di un accordo formale di cooperazione.

Tale documento costituisce il “contratto” nell'ambito del quale i partner si impegnano formalmente ad attuare le azioni previste entro i termini prefissati.

Gli accordi di cooperazione sono documenti giuridicamente vincolanti che contribuiscono a conferire al partenariato uno status più ufficiale.

Un accordo di cooperazione può assumere diverse forme:

- uno scambio di lettere nelle quali sono definiti in dettaglio i ruoli, gli obblighi e gli impegni assunti da ciascun partner. Si tratta di una soluzione più semplice, difficile da rendere giuridicamente vincolante in caso di problemi;
- un protocollo di cooperazione che copra gli aspetti di cui sopra;
- un accordo di cooperazione stipulato conformemente alla normativa nazionale (generalmente quella vigente nel paese del partner capofila) o dotato di uno status europeo (ad esempio, il GEIE), i cui articoli disciplinano tutti gli aspetti dell'attuazione del progetto e della ripartizione dei ruoli (inclusi i dati finanziari, il processo decisionale, ecc.).

Definire una struttura comune per il progetto di cooperazione

Sebbene nella maggior parte dei casi non sia obbligatorio si può decidere di creare una struttura formale per l'attuazione del proprio progetto. Tale decisione implica la scelta di una struttura adeguata e la redazione del relativo status giuridico.

Diverse tipologie possibili

Prima di scrivere lo statuto, è importante definire la forma giuridica più appropriata: i partner, gli obiettivi e le azioni da attuare nell'ambito del progetto di cooperazione, ecc. È inoltre importante comprendere i pro e i contro delle differenti strutture giuridiche.

Scegliere il tipo di struttura per il progetto di cooperazione

Il successo della fase attuativa è direttamente correlato alla scelta del tipo di struttura.

Nelle primissime fasi del progetto potrebbe non essere necessario prevedere la formalizzazione di un partenariato particolarmente “complesso”. La scelta di una formula più snella (anche di carattere informale, purché sia previsto un accordo di cooperazione che chiarisca adeguatamente i ruoli e gli obblighi di ciascun partner) consentirà uno sviluppo lento e una migliore definizione del progetto. Soltanto una volta

raggiunta la piena operatività sarà necessario adottare una struttura comune per formalizzare il partenariato.

A tal proposito si veda la lista di controllo delle domande che i partner dovrebbero porsi prima di scegliere una struttura giuridica.

Animare un partenariato di cooperazione

Le attività di “animazione” mirano a suscitare e a mantenere vivo il coinvolgimento dei partner nelle fasi di attuazione del progetto.

L'animazione deve essere accuratamente pianificata e riguarda tutte le mansioni previste nell'ambito del progetto. Le funzioni di animazione sono spesso assegnate ai coordinatori del progetto, ma possono essere commissionate anche ad esperti esterni. Questi ultimi devono avere competenze specifiche nella gestione dei progetti di cooperazione, negli approcci multiculturali e nella mediazione delle relazioni tra partner. Per quanto riguarda l'animazione del contenuto del progetto è opportuno creare gruppi di lavoro, ciascuno dei quali incaricato di un determinato aspetto del processo attuativo. Può inoltre essere utile (e più conveniente) porre ciascun gruppo di lavoro sotto la responsabilità di singoli partner.

I gruppi di lavoro devono operare in stretta collaborazione con il coordinatore generale, il quale dovrà centralizzare i vari contributi e diffondere le informazioni sui progressi di tali gruppi nell'ambito del partenariato.

Diversi metodi e approcci possono rivelarsi utili per animare il progetto. Alcuni di questi sono illustrati in dettaglio nella sezione che segue.

Definire una tabella di marcia per il progetto di cooperazione

È opportuno definire e approvare un programma di lavoro comune, sovente noto come “tabella di marcia”. Questo contribuisce a garantire un'agevole attuazione delle azioni del progetto, sostenendo al contempo le relazioni tra i partner. I coordinatori dovrebbero servirsi di questo piano di attività come strumento fondamentale per monitorare i progressi e i risultati raggiunti nell'ambito del progetto. Esso può inoltre servire per evidenziare azioni che registrano ritardi ed incoraggiare i partner a porvi rimedio.

La tabella di marcia deve indicare:

- le diverse componenti e fasi del progetto di cooperazione;
- le azioni da realizzare nell'ambito di ciascuna fase;
- i partner responsabili, gli obiettivi e gli indicatori per ciascuna fase.

La redazione di una tabella di marcia in fase iniziale consente una certa flessibilità; in molti casi è opportuno prevedere inizialmente soltanto le fasi principali e non le singole sottofasi.

Se del caso, la tabella di marcia deve essere aggiornata per adeguarsi alle nuove realtà che potrebbero eventualmente presentarsi durante la fase di attuazione. Occorre identificare accuratamente gli effetti di ciascun cambiamento e cercare di ridurre al minimo le modifiche, al fine di agevolare il monitoraggio della tabella di marcia.

Organizzare incontri, visite e scambi

L'attuazione di un progetto di cooperazione implica la necessità di lavorare con partner geograficamente distanti che, in molti casi, possono comunicare tra loro solo tramite posta elettronica o telefono. La comunicazione, di conseguenza, non è sempre facile.

Al fine di garantire una “reale” cooperazione, che porti ad un corretto scambio e a risultati tangibili, è importante pianificare una serie di incontri.

I contatti frontali, infatti, sono essenziali per agevolare un'efficace attuazione del progetto e creare opportunità per un reciproco apprendimento.

Le riunioni di cooperazione possono essere brevi e regolari, oppure più lunghe e meno frequenti. Tutto dipenderà dalle questioni da discutere, dalla distanza tra i partner, dalle loro competenze e dal loro numero. Qualunque sia il tipo di incontro previsto (visite di studio, seminari, programmi di scambio, ecc.) per ciascuno di essi è necessario:

- preparare adeguatamente l'incontro al fine di ottimizzarne l'efficacia;
- definire con chiarezza le spese a carico dei vari partner prima e dopo la riunione (inclusi i costi di vitto e alloggio);
- pianificare il lavoro dei singoli partner prima dell'incontro nonché il materiale che ciascuno dovrà portare;
- definire un'agenda precisa, approvata da tutti i partecipanti;
- prevedere la redazione di un verbale completo degli incontri da distribuire a tutti i partecipanti per approvazione;
- anticipare le difficoltà linguistiche che potrebbero sorgere e, se necessario, ricorrere a interpreti professionisti;
- concludere l'incontro con un breve riepilogo di quanto è stato detto e, aspetto ancor più importante, degli impegni assunti da ciascun partecipante (chi fa cosa e con quale scadenza!).

Organizzare la comunicazione tra i partner

Oltre alle riunioni e alla firma dei documenti, è importante assicurare che i partner mantengano contatti regolari, in particolare per conoscere i progressi ottenuti nelle varie aree e le relative ripercussioni per il loro lavoro. La comunicazione è inoltre essenziale per facilitare la gestione, il monitoraggio, la rendicontazione e l'amministrazione del progetto.

Durante le fasi di pianificazione del progetto occorre concordare un piano di comunicazione comune. Questo fornisce un quadro di riferimento per conferenze telefoniche, scambi di posta elettronica, feedback sulle azioni realizzate a livello locale nelle varie zone, scadenze per la presentazione delle relazioni, ecc.

I problemi linguistici possono limitare questi scambi periodici. È necessario prevedere in anticipo questo aspetto e risolverlo ricorrendo a servizi di traduzione e interpretariato oppure, per i progetti a lungo termine, prendendo in considerazione la possibilità di una formazione linguistica destinata a potenziare le conoscenze tecniche del personale addetto al progetto. Laddove possibile occorre prevedere la traduzione di tutti i principali documenti.

Tener conto degli aspetti culturali del progetto e di ciascun partner

Considerare la diversità culturale come un punto di forza del progetto e saperla sfruttare come fucina della creatività per stimolare le diverse idee consente di ottenere progressi consistenti.

I problemi possono essere trasformati in opportunità promuovendo un dialogo aperto sulle diverse prospettive con cui si affrontano le difficoltà comuni.

Assicurare l'impegno costante dei partner nell'ambito del progetto di cooperazione

Tutti i partner devono essere interessati al progetto e mantenere il proprio impegno a parteciparvi secondo quanto stabilito nell'accordo di cooperazione. Oltre a questo impegno "obbligatorio" è utile fare in modo che il progetto sia un partenariato dinamico, così che tutti i partecipanti ne percepiscano la titolarità, il proprio coinvolgimento, i contributi e i benefici del progetto stesso. A tale fine è opportuno pianificare correttamente le azioni di comunicazione, organizzando ad esempio eventi informali ed elaborando documenti informativi comuni.

Le azioni che contribuiscono ad alleggerire un possibile onere derivante dal partenariato si rivelano al contempo tecniche efficaci per promuovere una maggiore partecipazione. La definizione di procedure operative standard e la produzione di linee guida (ad esempio manuali e modelli di rendicontazione) permettono di ridurre il rischio di malintesi, conflitti e inefficienze.

Il gruppo di riflessione sulla cooperazione (si veda il collegamento ipertestuale al gruppo di riflessione nella sezione "Organizzare le idee di progetto" del capitolo "Pianificare la cooperazione transnazionale") creato a livello locale nelle fasi iniziali della definizione della strategia di cooperazione può fungere da comitato di sorveglianza della cooperazione. Se si opta per questo tipo di approccio, il comitato dovrebbe ricevere relazioni periodiche sui progressi con riferimento a ciascun elemento del progetto.

Potrebbe anche essere utile invitare i membri del gruppo di riflessione/comitato a partecipare ad alcune riunioni e visite del progetto per un punto di vista esterno e un feedback sulle attività svolte. Questi ulteriori contributi possono recare notevoli benefici a tutte le parti interessate.

e. Monitoraggio e valutazione per migliorare i progetti in CTN

Come si riconosce un buon progetto di cooperazione?

I progetti di CTN presentano caratteristiche piuttosto distintive, ma esistono alcuni fattori di successo comuni che possono aiutare a realizzare adeguati progetti di cooperazione. Tra questi figurano:

- **Rivista rurale dell'UE** (Numero 11) articolo "Esempi di progetti di cooperazione" a pagina 14.
- **Perseguire un approccio territoriale.** Leader sostiene la "cooperazione territoriale" tra GAL ed i progetti di CTN devono essere in linea con la strategia di sviluppo locale di ciascun gruppo di azione locale. Essi

devono inoltre affrontare le sfide delle zone di intervento dei GAL al fine di garantire la propria pertinenza e il proprio valore aggiunto.

- **Avere un'idea di progetto solida e chiaramente definita** che contribuisca alla realizzazione degli obiettivi fissati nella strategia di sviluppo locale dei GAL. Un tema generico (anche se adattato in una fase successiva di concerto con i partner) potrebbe non fornire un tale contributo.
- **Andare oltre la dimensione dello scambio.** I progetti di CTN non dovrebbero limitarsi ad un mero scambio, ma includere azioni comuni tali da generare risultati tangibili. La realizzazione congiunta di azioni concrete (ad esempio, l'acquisizione di tecnologie, la creazione di eventi o prodotti comuni, la sperimentazione e/o azioni pilota congiunte, ecc.) rappresenta un'efficace modalità per rispondere alle sfide delle zone rurali.
- **Prevedere una corretta pianificazione delle risorse umane.** Lo sviluppo, il coordinamento, l'attuazione e la gestione di un partenariato e di un progetto di cooperazione possono essere impegnativi. I bisogni in termini di risorse umane devono essere esaminati accuratamente sin dalle prime fasi di sviluppo del progetto.
- **Costruire un partenariato solido.** Durante l'intero ciclo di vita di un progetto di CTN è utile:
 - definire il profilo dei partner auspicati al fine di facilitarne la ricerca;
 - in fase di sviluppo del progetto, negoziare e ripartire i ruoli e le responsabilità dei partner (che dovranno figurare nell'accordo di partenariato);
 - mantenere e gestire il partenariato nella fase di attuazione del progetto di CTN.

Follow-up della cooperazione transnazionale

Quando un progetto di CTN è operativo ed in fase di attuazione è necessario seguire una serie di attività in itinere, quali le azioni di monitoraggio e valutazione, nonché la pubblicità dei risultati e dei prodotti del progetto. È importante conoscere queste azioni di follow-up che offrono vantaggi importanti e che devono essere attentamente pianificate sin dalle fasi iniziali.

Monitoraggio e valutazione

L'utilizzo di strumenti di monitoraggio e valutazione consente di migliorare la qualità e incrementare il valore aggiunto dei progetti di CTN.

Il monitoraggio e valutazione sono previsti in diverse fasi di un progetto di CTN e sono tra loro connessi, poiché il primo fornisce numerosi dati utili per la valutazione.

L'esperienza passata ha dimostrato il ruolo cruciale del monitoraggio e della valutazione per:

- orientare e gestire i progetti di cooperazione;
- comunicare in merito alla totalità dei risultati della cooperazione, incluso il valore aggiunto per il territorio;
- migliorare la qualità dei progetti futuri grazie all'individuazione delle migliori prassi e alla condivisione delle conoscenze acquisite.

Diffusione dei risultati e capitalizzazione della pubblicità dei progetti di CTN

Agevolando gli scambi tra Paesi, la cooperazione europea contribuisce a generare nuovi modi di pensare. Può altresì favorire l'emergere di idee e soluzioni innovative per i territori rurali. La diffusione delle buone pratiche derivanti dai processi di cooperazione assicura a tutti la possibilità di beneficiare dalle esperienze degli altri. È inoltre chiaramente connessa con la valutazione e contribuisce a promuovere la cooperazione transnazionale.

La scelta degli strumenti di comunicazione dipende dal gruppo destinatario: (potenziali) beneficiari, rappresentanti eletti, stampa/media, opinione pubblica o pubblico specifico (cittadini, tessuto imprenditoriale...).

Anche le modalità di presentazione e/o strutturazione delle informazioni destinate alle diverse categorie di beneficiari sono tendenzialmente diverse tra loro e per la pubblicità dei prodotti dei progetti di CTN sono disponibili varie tipologie di strumenti:

- filmati relativi al progetto, con interviste alle parti interessate;
- eventi promozionali sui progetti di CTN;
- schede informative, contenenti di norma i seguenti elementi:
- identità – descrizione del profilo e delle caratteristiche dell'area del partner capofila e degli altri partner;
- presentazione del o degli obiettivi del progetto;
- metodologia di attuazione del progetto;
- risultati attesi e ottenuti;
- insegnamenti tratti;
- trasferibilità.

CAPITOLO 4. IL PROGRAMMA DI COOPERAZIONE TRANSNAZIONALE “RETE TRANSNAZIONALE DELLA RURALITÀ SOLIDALE, DEL TURISMO LOCALE SOSTENIBILE, DELLA MULTIFUNZIONALITÀ, DEGLI ITINERARI CULTURALI E AMBIENTALI: CROSS-BORDER FOR RURAL IDENTITIES DEVELOPMENT (ADRIATIC SEA – BLACK SEA)”- CRID

a. Soggetti coinvolti

La scelta del partenariato per il progetto è ricaduta principalmente sul coinvolgimento di Gruppi di Azione Locale (GAL), sia italiani che esteri, nonché su soggetti che a vario titolo e con diversa forma giuridica potessero rappresentare le diverse tematiche della multifunzionalità territoriale nei Paesi balcanici. Il partenariato si presenta, in questo modo, estremamente variegato, spaziando dal coinvolgimento di Agenzie di Sviluppo Regionale, Agenzie di Democrazia Locale, Associazioni Sociali, Società private impegnate in diversi campi d'attività, Distretti, GAL, ONG, Associazioni culturali, ecc.

La partnership del progetto è tutt'ora in corso di definizione dato che molte AdG coinvolte non hanno ancora avviato le procedure di selezione dei progetti di cooperazione.

Pertanto lo stesso documento di programma verrà sottoposto a integrazione e aggiornamento progressivo, in relazione al fatto che i partner siano nella condizione di poter firmare l'Accordo di Cooperazione, definendo il loro budget effettivo e il loro relativo fascicolo di progetto locale.

L'azione di ricerca ed ampliamento della partnership proseguirà a supporto di quei partner che devono ancora arrivare ad un definitivo livello progettuale.

b. Finalità

La “Guida per l'attuazione della misura cooperazione dell'Asse Leader dei programmi di sviluppo rurale 2007/2013” definisce in questi termini la finalità generale della cooperazione transnazionale: “*La cooperazione viene considerata parte della strategia di sviluppo locale e non come un elemento supplementare a quest'ultima; la cooperazione è un modo per ampliare l'orizzonte locale e migliorare le strategie locali*”. I progetti di cooperazione costituiscono un'appendice significativa e continuativa della strategia di sviluppo locale al fine di conferirle completezza, espansione territoriale, maggiore e più ampia capacità di confronto e scambio di significative esperienze con altri territori.

Il programma CRID trae spunto dall'idea di riscoprire il ruolo sociale dell'attività agricola, riconoscendo le imprese agricole come fornitrici di servizi socio-sanitari e di integrazione sociale, oltre che turistico-ricreativa. L'obiettivo è quello di valorizzare e

rendere riconoscibile la multifunzionalità dell'agricoltura legata non esclusivamente alla funzione "didattico-educativa" ma anche a quella "terapeutica e culturale". Si propone il contatto con la natura come vero e proprio strumento di supporto a percorsi terapeutico-riabilitativi o per l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale.

Tali motivazioni si basano sulle caratteristiche dell'attività agricola. Da un lato, l'azienda agricola è un contesto potenzialmente inclusivo di soggetti fragili, grazie all'organizzazione dell'unità di produzione, che può essere estremamente duttile. Gli ordinamenti produttivi possono essere scelti tra un ventaglio molto ampio di possibilità che include attività in pieno campo e al coperto, di coltivazione e di allevamento, a ciclo breve o a ciclo lungo, ecc.. L'azienda agricola inaugura una proposta innovativa ed alternativa per i territori coinvolti nel progetto. Questi ultimi aspetti costituiscono un punto di partenza per ulteriori opportunità di diversificazione dei servizi che l'azienda agricola può offrire:

- "Turismo accessibile e sostenibile";
- "Trasferimento della cultura e delle tradizioni locali";
- "Valorizzazione del patrimonio storico-architettonico delle aree rurali";
- "L'avvicinamento agli antichi mestieri ed agli antichi strumenti agricoli"
- "Processo di integrazione città-campagna"
- "Rivitalizzazione zona rurale"
- Tutela, valorizzazione e manutenzione dei paesaggi"

Inoltre, la cooperazione transnazionale consente un effettivo scambio di buone pratiche in cui i territori Italiani si fanno portatori di conoscenze in merito ai processi organizzativo-gestionali verso quelle zone dei Balcani che mostrano in questo senso il loro punto debole. Viceversa, i territori dei Balcani inseriti nel progetto possono farsi tramite di quei valori e tradizioni legati alla ruralità, che i territori Italiani a causa di un processo accelerato di modernizzazione, hanno perso di vista.

c. Sviluppo

L'attività di concertazione e di pre-sviluppo del Progetto "Rete transnazionale della ruralità solidale, del turismo locale sostenibile, della multifunzionalità, degli itinerari culturali e ambientali: Cross-Border for rural identities development (Adriatic Sea - Black Sea)" ha avuto inizio già dal 2010.

In particolare nel corso di quella fase sono stati effettuati incontri e tavoli tecnico-istituzionali, sia con il partenariato italiano, composto principalmente da GAL pugliesi e partner lucani, sia con il partenariato estero, nella maggior parte dei casi rappresentato da tender italiani.

Questa attività è stata affiancata da una costante attività di comunicazione telematica con i tender rappresentativi dei diversi partner esteri, che risultano attualmente coinvolti nel progetto in questione.

Le attività progettuali sono articolate in Work Packages (WP), cui corrisponderanno gli strumenti per il monitoraggio sia fisico, sia di avanzamento della spesa e dei risultati, in modo da dare coerenza e verificabilità tra la programmazione prevista, il suo svolgersi e le risultanze finali. Esse vengono elencate sinteticamente qui di seguito.

WP 1 COORDINAMENTO, GESTIONE E MONITORAGGIO DEL PROGETTO

1.1 Ricerca del partenariato: per l'attuazione del progetto si è proceduto innanzitutto alla ricerca dei partner attraverso una serie di incontri che coinvolgono soggetti e reti, sia pubblici che privati, sia nazionali che internazionali. Essi non devono necessariamente diventare partner, ma possono anche semplicemente collaborare con la partnership per sviluppare sinergie che diano sostenibilità economico-finanziaria al Progetto anche dopo la sua conclusione.

1.2 Costituzione della struttura di gestione del Progetto: si è quindi proceduto alla costituzione dello Steering Committee, del Comitato Tecnico Amministrativo e della Società Cooperativa Europea a cui verrà demandata parte delle attività comuni del progetto.

1.3 Coordinamento del Progetto: sono state svolte attività di programmazione e gestione del Progetto, che fanno capo al Comitato Tecnico-Amministrativo.

1.4 Gestione amministrativa: sono seguite attività di programmazione, monitoraggio e controllo dell'avanzamento della spesa e rendicontazione all'AdG delle attività congiunte.

1.5 Monitoraggio e Valutazione delle azioni progettuali: le azioni di monitoraggio e valutazione sono state trasversali all'intero Progetto. Esse si propongono di monitorare, verificare, valutare e validare l'andamento e i processi inerenti le attività progettuali a livello congiunto.

W.P. 2) ATTIVITÀ PROPEDEUTICHE

2.1 Analisi contestuale sulle potenzialità e i fabbisogni legati al processo di integrazione multifunzionale del territorio: si analizza nello specifico ogni singolo territorio dei partner coinvolti attraverso un modello condiviso e standardizzato attraverso cui passare in rassegna i singoli settori del Terziario (servizi alla popolazione rurale, turismo, tutela del paesaggio, promozione delle tradizioni popolari), e far emergere le buone pratiche che ne contraddistinguono l'identità territoriale. Rispetto all'analisi effettuata nei singoli Piani di Sviluppo Locale, quest'azione attuata sinergicamente mette in risalto i punti di forza di tali risorse nell'ottica di un processo di integrazione multifunzionale del territorio, oltre che segnalare quelle risorse che invece racchiudono un potenziale di crescita ancora latente.

Tale azione sarà a sua volta declinata nelle seguenti attività:

- un'indagine capillare sul territorio per individuare le realtà imprenditoriali agricole che già erogano servizi di qualità alla popolazione;
- un'indagine capillare sul territorio per individuare i centri di ricettività turistica che sono già attive nell'offerta di servizi sostenibili ed accessibili;
- un'indagine capillare sul territorio per individuare tutte quelle risorse, ricadenti nei settori di attività appena elencati, che possono rientrare potenzialmente nel circuito dell'integrazione multifunzionale del territorio;
- elaborazione di schede descrittive che razionalizzino e caratterizzino l'offerta di servizi multifunzionali dei territori;
- attività di ricerca degli elementi connettivi che legano fra loro il patrimonio storico-culturale, gli usi ed i costumi, l'ospitalità turistica, l'offerta di servizi alla popolazione, tenendo ben presente che in essi sono contenuti i tratti distintivi che caratterizzano il territorio e che una volta integrati ed opportunamente valorizzati possono garantire una ricaduta positiva in termini di sviluppo del territorio;
- analisi del contesto socio-economico in relazione alle esigenze progettuali al fine di individuare le peculiarità ambientali e specifiche di ogni singolo territorio e raccordare il processo di integrazione dei servizi alle specifiche realtà territoriali ed ai contesti con cui le stesse interagiscono;
- individuazione dei soggetti istituzionali e non che diano sostegno al progetto condividendo e supportando le attività in esso contenute.

L'analisi si contraddistingue per la spiccata contestualizzazione delle peculiarità territoriali in funzione degli obiettivi di Progetto, in modo da garantire la massima integrazione territoriale degli ambiti di attività.

2.2 Analisi extracontesto buone pratiche innovative: si confrontano le potenzialità metodologico-organizzative, già presenti a livello locale nei diversi settori di riferimento, con le buone pratiche innovative implementate a livello europeo ed extra europeo. Si potrà così costruire un sistema complesso che sia una base logica per l'implementazione delle azioni.

2.3 Indagine conoscitiva sul patrimonio ambientale e culturale: si crea una mappatura delle ricchezze ambientali e paesaggistiche da un lato e folkloristico-culturali dall'altro, al fine di disporre di un quadro completo del potenziale attrattivo dei territori. Nello specifico, sono previste:

- un'indagine capillare sul territorio per individuare il patrimonio storico, architettonico e paesaggistico, già oggetto di programmi di tutela e valorizzazione;
- un'indagine capillare sul territorio per individuare le tradizioni, gli usi ed i costumi che già costituiscono un carattere distintivo del territorio.

2.4 Attività di formazione delle risorse umane da destinare ai processi di sensibilizzazione locale: il trasferimento delle conoscenze è l'insieme delle attività

finalizzate a valutare, proteggere e trasferire un sistema organizzativo di cui si conoscono contenuti, obiettivi e possibili risultati. Esso è considerato il motore che accompagna la transizione da un tessuto socio-economico tradizionale alla cosiddetta società basata sulla conoscenza. E' fondamentale, pertanto, creare una rete condivisa, standardizzata e trasversale degli animatori delle aree Gal che dovranno accompagnare il sistema locale nell'elaborazione delle attività progettuali: la preparazione di queste risorse umane costituisce priorità assoluta per l'ottenimento di risultati coerenti con gli obiettivi prefissati. Sono state pertanto formate delle risorse umane all'uopo individuate dai singoli partner e coordinate dal capofila, per le attività che vanno dall'animazione e sensibilizzazione nella fase di star-up, fino al completamento di tutti i segmenti progettuali.

2.5 Predisposizione della piattaforma informatica per l'osservatorio delle politiche di sviluppo rurale: le azioni descritte finora sono state supportate dallo sviluppo di software gestionali utili ad analizzare ed individuare limiti e punti di forza dei territori di riferimento, oltre che a monitorare costantemente i contesti rurali di riferimento per captare l'andamento socio-economico relativo alle azioni connesse alla multifunzionalità, e le relative innovazioni che possono diventare oggetto di studio, coerentemente con le azioni e obiettivi del presente progetto. La realizzazione di una Work Bench Area (WBA) con relativa creazione di un adeguato D.W.S. (WORK BENCH E DATA STORAGE) come strumento di supporto alle Azioni che saranno integrate da banche dati on-line e con database relazionali (**Fig. 1 e Fig. 2**), in modo da razionalizzare i profili degli operatori e degli attori connessi alla multifunzionalità territoriale, per la ricerca ed il consolidamento della partnership connessa al Network della Multifunzionalità Territoriale. Tali programmi sono stati implementati nel Centro Servizi e Consulenza per l'Integrazione Multifunzionale Territoriale che assumerà anche le caratteristiche di un vero e proprio "Osservatorio delle Politiche di Sviluppo Rurale" delle aree e dei Paesi coinvolti nel progetto.

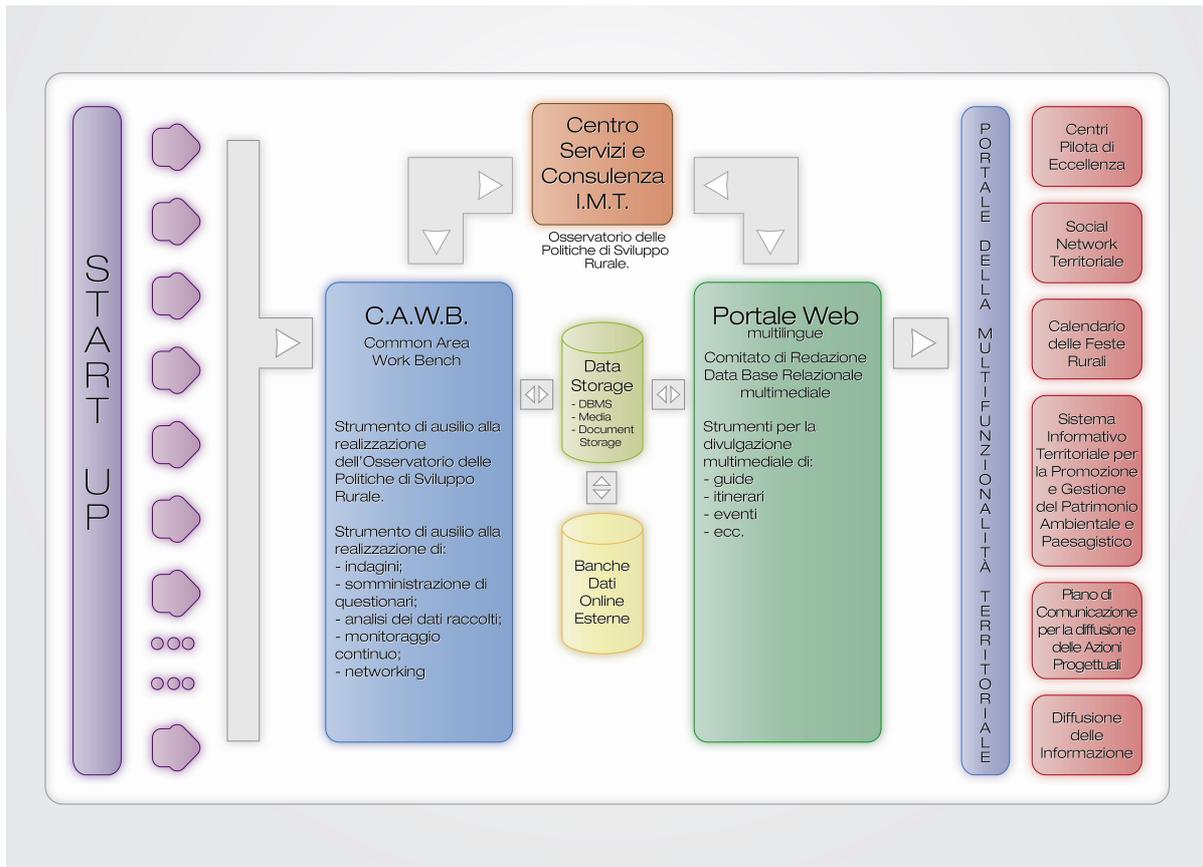


Figura 2 Diagramma di funzionamento della piattaforma informatica

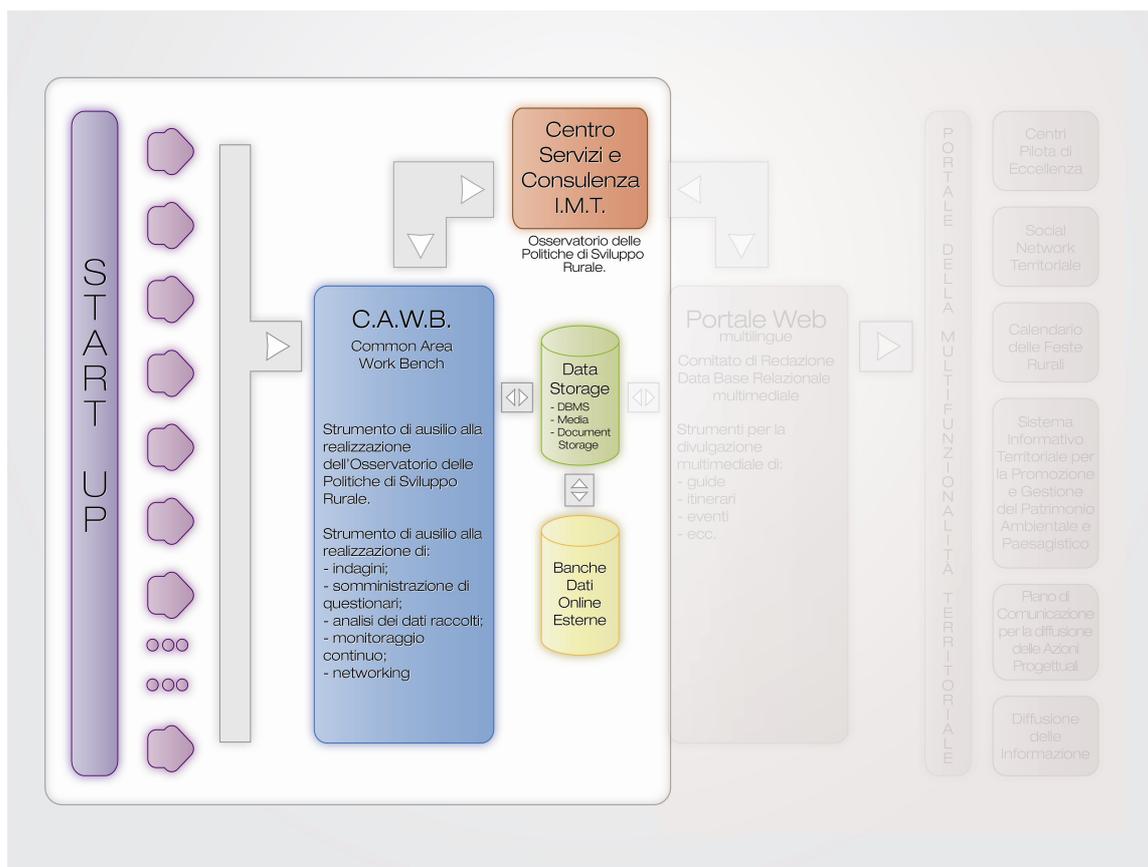


Figura 3– Focus sulle attività di start-up della piattaforma informatica e dell’Osservatorio delle Politiche di Sviluppo Rurale

W.P. 3 REALIZZAZIONE DEL NETWORK DELLA MULTIFUNZIONALITÀ TERRITORIALE

3.1 Costituzione di un Centro Servizi e Consulenza per l’integrazione multifunzionale Territoriale (I.M.T.): questa componente progettuale concerne la realizzazione di un vero e proprio centro di consulenza e regia delle attività che, in sinergia con le sedi decentrate nelle aree dei singoli partner, si occupi dell’elaborazione e attuazione dei modelli di riferimento, necessari ad innescare e sviluppare il processo di integrazione multifunzionale territoriale. Il Centro di Consulenza elaborerà a monte, avvalendosi del WBA e utilizzando i dati presenti nel DWS (**Fig. 3**), in sinergia con il Comitato Tecnico e i singoli partner, l’organizzazione del modello di integrazione multifunzionale territoriale, redigendo le linee guida propedeutiche per il disciplinare di qualità ed il marchio d’area, ed i modelli per la costituzione del network. Esso si occupa inoltre di coordinare le “sedi periferiche” istituite presso le aree dei singoli GAL, in modo da consentire il decentramento sul territorio delle singole attività in coerenza con le specificità dell’area oggetto di intervento.

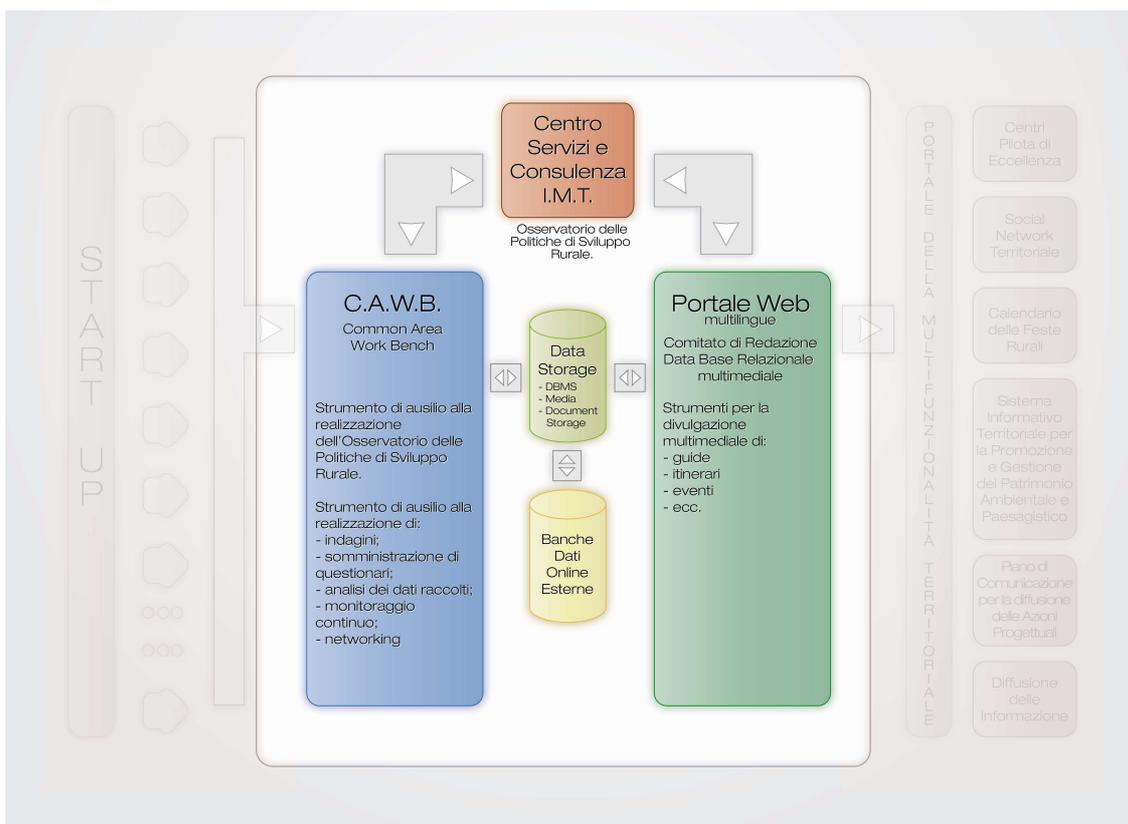


Figura 4 Focus sull'implementazione della piattaforma informatica all'interno del Centro Servizi

L'obiettivo su cui si fonda la realizzazione del Centro di Consulenza risiede nella volontà di porre in essere i seguenti segmenti progettuali:

- 1) promuovere il progetto, realizzando un punto di informazione, ma soprattutto di orientamento per gli imprenditori locali al fine di favorire l'innovazione dei servizi e, quindi, la replicabilità delle buone pratiche da essi sviluppate ;
- 2) fungere anche da veri e propri punti di raccordo e assistenza per le microimprese territoriali e le istituzioni sia territoriali che extraterritoriali, contribuendo a incrementare la redditività aziendale in vista di nuove opportunità in termini di partenariati e scambio di conoscenze;
- 3) implementare un programma di formazione per la trasmissione delle conoscenze e delle buone pratiche per lo sviluppo di servizi innovativi, sostenibili e facilmente fruibili dai vari target group di riferimento, di programmi di valorizzazione dei patrimoni intrinseci, oltre che per una corretta promozione degli stessi.

3.2. Realizzazione del Modello dell'Integrazione Multifunzionale Territoriale: a fronte dell'analisi contestuale precedente sono state realizzate una fase di studio trasversale a tutti i territori coinvolti, nonché una fase di elaborazione di linee guida a

cui gli operatori devono adeguarsi al fine di raggiungere i parametri di qualità oggetto del marchio d'area. Ciò è avvenuto anche mediante la creazione di form interattivo per consentire la somministrazione di questionari elettronici con processi di monitoraggio e analisi degli stessi dati in tempo reale, il tutto finalizzato alla costruzione di un modello di integrazione territoriale.

La fase di studio è stata realizzata dal Centro Servizi e Consulenza IMT (Integrazione Multifunzionale Territoriale), ubicato presso la sede della Società Cooperativa europea Rural Identities Development (S.C.E. – R.I.D.).

Tale analisi fornisce un quadro di omogeneità in riferimento al modello che si intende costruire. In tal modo è più semplice far emergere con rapidità le condizioni di difformità dagli standard che s'intendono costruire ed individuare con altrettanta rapidità i punti nevralgici su cui orientare l'attività di sviluppo nell'ottica dell'integrazione e dell'identificazione multifunzionale del territorio.

La stessa attività di analisi è, inoltre, preliminare alla redazione delle linee guida propedeutiche alla definizione del Disciplinare di qualità dei servizi multifunzionali racchiuso nel **marchio d'area**. Tali linee guida si traducono nell'elaborazione del:

- Manuale della multifunzionalità territoriale (in cui evidenziare ad esempio pratiche di agricoltura sostenibile, metodi innovativi per il recupero e la cura dei soggetti deboli, pratiche innovative per la predisposizione di percorsi didattico-formativi in ambito rurale, pratiche innovative per l'offerta di ospitalità sostenibile, best practice di aziende agricole in energie rinnovabili, ecc.)
- Manuale per la conservazione e fruibilità dei beni ambientali e culturali
- Manuale per la realizzazione di ecomusei
- Registro del patrimonio di reti di mediateche delle conoscenze e tradizioni territoriali;

Si costituisce così il sistema di integrazione multifunzionale territoriale sviluppato sinergicamente attraverso le relazioni verticali ed orizzontali degli attori presenti ed il ruolo multifunzionale delle imprese agricole e rurali.

Attraverso il MIT ogni territorio ha a disposizione uno strumento da implementare nell'area di riferimento in cui siano contenuti tutti gli aspetti operativi per la costruzione dei singoli sistemi di area ed attraverso il quale ricavare precise indicazioni sull'operatività nella fase di start-up per arrivare alle azioni.

3.3. Realizzazione del marchio d'area: questa azione mira a mettere in correlazione il progetto di cooperazione con gli altri progetti e con la strategia complessiva dei PSL. Tra questi, si fa riferimento al progetto “Distretto Agroalimentare di Qualità Terre Federiciane – Filiere dei prodotti di Puglia e Basilicata”, di cui uno degli obiettivi strategici è quello di dare valenza ad un Marchio d'Area attraverso il quale creare un brand territoriale che realizzi un'immagine coordinata per lo sviluppo integrato del territorio. Il Marchio d'Area avrà, pertanto, una valenza più complessiva sulle

dinamiche del territorio, non toccando solo il sistema dei servizi, ma anche le produzioni tipiche.

Si tratta di implementare le tematiche del Marchio d'Area nel modello di integrazione multifunzionale del territorio, già precedentemente condiviso.

In particolare il marchio d'area:

1. certifica lo sviluppo di prodotti e servizi di alta qualità
2. favorisce l'integrazione, in termini di sviluppo e marketing, fra settori economici complementari.

3.4. Strutturazione di un network competente: il mantenimento dell'equilibrio territoriale in aree particolarmente fragili come quelle in esame e la definizione di un sentiero di sviluppo di un'identità integrata che non solo non danneggi il sistema territorio, ma lo possa anche utilizzare come risorsa qualificante, richiedono un insieme di attività di supporto al trasferimento delle innovazioni. In questo contesto nasce questo WP, sviluppato in collaborazione con il mondo universitario per garantire l'interconnessione continua fra innovazione e trasferimento alle attività territoriali.

Questa azione mira a realizzare percorsi formativi e di scambi di conoscenze finalizzati a supportare costantemente gli operatori del territorio nell'adeguamento e mantenimento degli standard di qualità dettati dal disciplinare. Nello specifico si procede a:

- Predisposizione di percorsi formativi mirati per gli operatori settoriali di attività;
- Predisposizione di laboratori di aggiornamento mirati per gli attori coinvolti nella progettazione per i Programmi di Finanziamento attinenti al processo di integrazione multifunzionale del territorio;
- Predisposizione di percorsi formativi per valutatori di progetti nell'ottica dello sviluppo integrato;
- Predisposizione di percorsi formativi di marketing e comunicazione per gli operatori territoriali;

W.P. 4 VALORIZZAZIONE E PROMOZIONE DEL NETWORK DELLA MULTIFUNZIONALITÀ TERRITORIALE:

Le iniziative di promozione e diffusione delle attività realizzate nell'ambito del MIT costituiscono l'ultimo e, forse, più importante asse di attività di questo progetto di cooperazione. La logica di questa azione progettuale è proporre un processo di diffusione e promozione che accomuni il territorio nella sua interezza

Le azioni proposte sono:

- **Predisposizione di un portale WEB multilingue della Multifunzionalità**, che metta in rete i centri pilota di eccellenza che erogano servizi alla popolazione rurale, nonché i circuiti realizzati, le linee guida del Modello e del Marchio d'area e tutti i risultati realizzati attraverso le azioni del progetto. All'interno del portale WEB è inoltre possibile fruire di:

- un Network del territorio mediante la realizzazione di un local WBA (**fig. 4**) che consenta la partecipazione a questa agorà informatica, mediante la fruizione di contenuti multimediali;

- una guida on demand che raccolga tutti i centri di ricettività turistica rurale che sposino il concetto di sostenibilità ed accessibilità;

Il portale è stato realizzato con il sostegno di un comitato di redazione che provvede alla validazione, pubblicazione e cura dei contenuti multimediali pervenuti dai centri pilota.

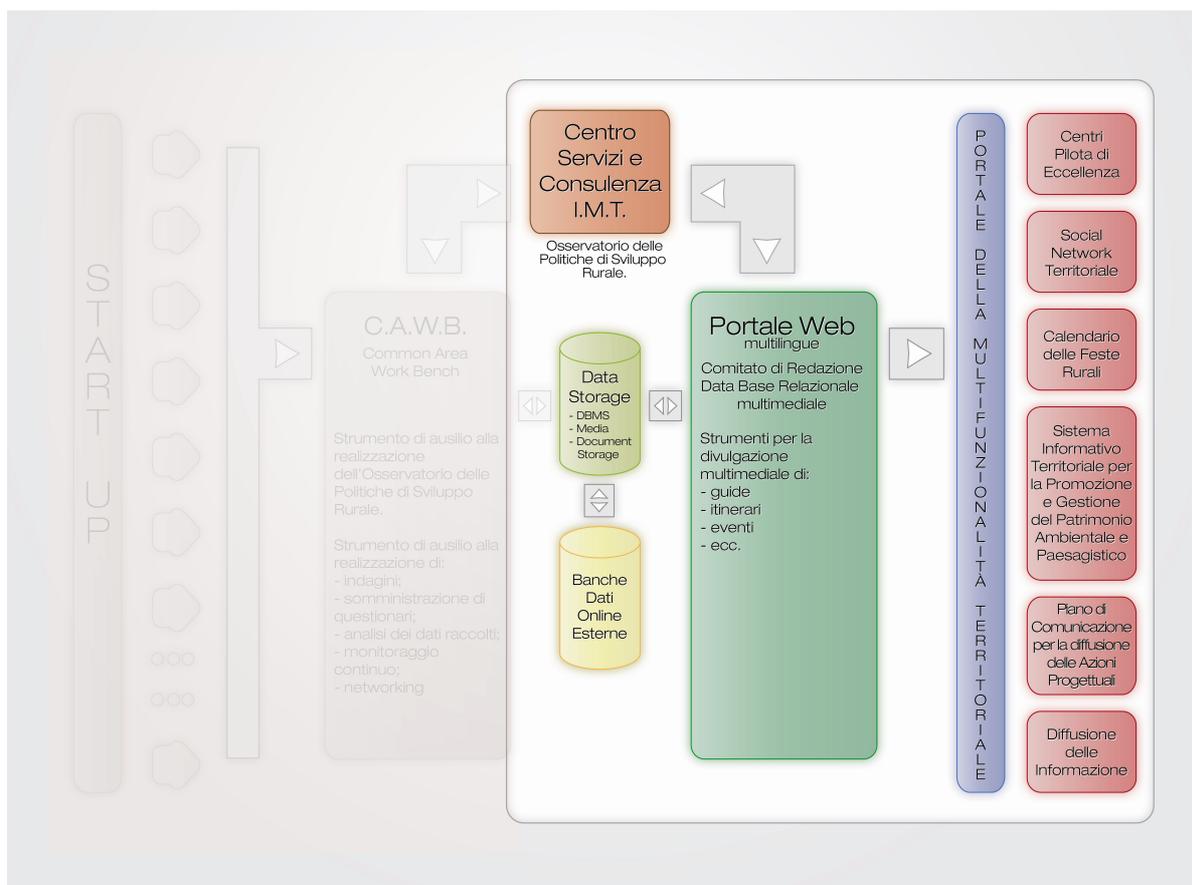


Figura 5 Focus sull'implementazione della piattaforma informatica per la realizzazione del portale WEB.

- **Realizzazione del Calendario delle Feste Rurali:** che prevede la predisposizione di un calendario comune degli eventi culturali e folkloristici individuati nelle diverse aree rurali coinvolte nel progetto e individuazione di un format che definisca un tema comune dei territori coinvolti al fine di realizzare un Calendario delle Feste Rurali multilingue.
- **Realizzazione di un sistema informativo territoriale per la promozione e gestione del patrimonio ambientale e paesaggistico:** che prevede la razionalizzazione e l'organizzazione del patrimonio paesaggistico dei territori

coinvolti per una migliore tutela delle risorse e per una efficace fruizione da parte dei turisti.

Tali azioni sono state organizzate all'interno di un **Piano di Comunicazione** per la diffusione delle azioni progettuali, elaborato dal Centro di Consulenza I.M.T., trasferito alle singole sedi decentrate, ed implementato nelle singole realtà in funzione delle specificità caratterizzanti i territori partner.

d. Organi di attuazione

1) ASSEMBLEA DELLA PARTNERSHIP

L'Assemblea è composta dai Presidenti dei partner e presieduta dal Capofila. Ha compiti di decisione, programmazione, monitoraggio e valutazione del programma di lavoro realizzato rispetto ai tempi, agli obiettivi ed ai risultati attesi; in particolare approva le modifiche del progetto, i Report semestrali, i Programmi Operativi annuali. Vi partecipano anche eventuali "partner associati" ma senza diritto di voto.

Regolata dall'Accordo di Cooperazione, tutti i partner vi esercitano pari potere decisionale sugli aspetti strategici del progetto e per le eventuali varianti, oltre che per l'approvazione iniziale e finale delle principali azioni, della rendicontazione in itinere e finale, nonché dell'autovalutazione.

Capofila

Il Capofila, il cui ruolo è definito nell'Accordo di Cooperazione, è responsabile delegato dai partner dell'intero progetto di cui cura il coordinamento generale, nonché gestore e garante di tutti gli aspetti della vita della partnership. Egli riunisce e presiede l'Assemblea che rappresenta l'organo massimo delle decisioni strategiche.

Il capofila inoltre è responsabile del monitoraggio dell'intero progetto, avendo due tipologie di referenti che dovranno sottoporsi al suo controllo in itinere e finale:

- a) da un lato la Società Cooperativa Europea Rural Identities Development - per le parti internazionali comuni – in caso di mandato di attuazione da parte dell'Assemblea..
- b) dall'altro lato il singolo partner per le parti di sua competenza

Il capofila rimette i risultati in itinere e finali del monitoraggio all'Assemblea dei partner per l'approvazione e alle relative AdG per competenza.

Il GAL capofila in sintesi è

- il rappresentante istituzionale della partnership;
- il coordinatore delle decisioni della partnership;
- il responsabile del Progetto;
- il rendicontatore ufficiale delle spese comuni globali.

Partner

Il partner attua direttamente le azioni locali, rendicontandone attività e spese al capofila, e rimane titolare delle reti e marchi attivati garantendone la continuità nella fase ex post tramite l'eventuale attivazione di associazioni di marchio

Il partner in sintesi è:

- il coordinatore e attuatore delle attività di progetto di livello locale
- il gestore, tramite forme associative tipo club di prodotto locale o regionale, del marchio locale delle locande in cui confluiscono le locande o attività promo eventualmente realizzate anche negli altri ASSI del PSR e misure del proprio PSL
- il rendicontatore al capofila delle spese locali.

S.C.E. Rural Identities Development (R.I.D.)

La S.C.E. R.I.D., in caso di mandato di attuazione da parte dell'Assemblea, attua tutte le azioni di livello internazionale e ne cura per conto del partenariato la spesa, gli incarichi, gli appalti. La S.C.E. R.I.D. garantisce il corretto monitoraggio e rendicontazione delle attività e spese svolte dal Capofila. In tal senso La SCE RID adotta procedure di attuazione concordate col Capofila, nonché le procedure per il monitoraggio delle attività e per la valutazione dell'intervento ai fini della rilevazione degli indicatori tecnico amministrativi e finanziari.

Inoltre la SCE RID rimane titolare dell'uso delle strutture di rete internazionali attivate e di tutti i relativi risultati ex post, garantendone la continuità e allargamento.

La SCE RID in sintesi è:

- il supporto tecnico per le attività propedeutiche;
- il gestore della piattaforma informatica e del portale WEB Multilingue della Multifunzionalità;
- il coordinatore delle gestioni del progetto e realizzatore delle attività formative a livello internazionale;
- il coordinatore delle gestioni del progetto e realizzatore delle attività di comunicazione a livello internazionale;
- il gestore del Modello di Integrazione Multifunzionale Territoriale;
- il gestore del marchio d'area, ovvero del club di eccellenza in cui confluiscono tutte le associazioni di marchio locali.

ORGANI DIRETTIVI

Comitato di Coordinamento e Comitato di Progetto

Il CdC è l'organo di coordinamento, gestione e monitoraggio del Progetto. E' composto dal Direttore del Capofila (Lead Partner Coordinator), dalla SCE RID, da tre Gal interterritoriali e da un GAL estero nominato dall'Assemblea della partnership, al fine di coadiuvare le aree geopolitiche aderenti al progetto e suddivise in tre categorie di Multifunzionalità:

- Area identità rurale;
- Area Sociale;

- Area Paesaggio.

Il CdC fa capo al GAL Piana del Tavoliere per quanto riguarda il Progetto nel suo insieme (in quanto soggetto capofila). Il CdC è supportato dalla Segreteria tecnica, anch'essa espressione del Capofila, che assicura il supporto tecnico-organizzativo con compiti di:

- facilitazione delle comunicazioni tra partner per consentire un'efficace ed efficiente organizzazione delle attività comuni;
- raccolta dati per il monitoraggio fisico e finanziario delle attività e per la valutazione dell'intervento con indicatori;
- gestione conoscenza mediante archiviazione di informazioni e documentazione tra partner;
- logistica (organizzazione dei viaggi, delle riunioni, ufficio acquisti, ecc.).

Referenti del Comitato di Coordinamento sono, da un lato l'Assemblea della partnership per le attività comuni e dall'altro il singolo partner per le attività locali. Ogni partner nomina in qualità di referente un Local Coordinator per la parte locale di Progetto.

Coordinatore del Capofila (Lead Partner Coordinator)

Il LPC ha il compito di:

- gestire i rapporti con l'Autorità di Gestione per conto della partnership;
- collegare le attività locali con quelle internazionali del Progetto;

Il Comitato di Progetto, invece, è costituito da un rappresentante del Capofila e da un rappresentante per ogni area geografica. L'Assemblea della partnership delibera in ordine ai compiti del Comitato di progetto.

Coordinatore del Progetto (Project Coordinator) in quanto soggetto super partes rispetto al capofila e al partneriato è espresso dalla SCE RID. Il PC ha il compito di

- dirigere e gestire tecnicamente le attività di Progetto e del CdC e CdP a livello internazionale, come decise dall'assemblea e sotto il coordinamento del LPC, in particolare interagendo con i LC;
- stabilire le linee guida per il monitoraggio delle attività e per la valutazione dell'intervento ai fini della rilevazione degli indicatori tecnico amministrativi e finanziari;
- relazionarsi con il Financial Manager (FM) per verificare la corrispondenza dell'andamento della spesa rispetto ai tempi di attuazione del Progetto;
- Quanto necessario per la gestione e attuazione del progetto.

ORGANI ESECUTIVI

Staff degli Animatori

Lo Staff di Animatori si occuperà di realizzare le attività progettuali di implementazione del Network della Multifunzionalità Territoriale, di Animazione e Marketing a livello internazionale e locale.

L'Animatore Internazionale (personale SCE RID) realizza le attività di attuazione del Network della Multifunzionalità Territoriale, di Animazione e Marketing a livello internazionale, coordinando gli Animatori Locali (uno per ciascun partner), che realizzano le attività di attuazione del Network, di Animazione e Marketing a livello locale, collaborando al collegamento con quelle internazionali.

Staff amministrativo

È costituito dal Financial Manager (FM), indicato dal Capofila che ha la responsabilità della gestione finanziaria e della rendicontazione del progetto, con funzioni di programmazione e gestione del budget complessivo di Progetto, da un addetto amministrativo della SCE RID e da n.1 segretario-addetto amministrativo per ciascun partner, incaricati di gestire i propri budget e di predisporre tutti gli atti amministrativi e la documentazione necessaria alla rendicontazione relativamente alle spese sostenute dalla propria organizzazione e di far confluire i dati/la documentazione al Capofila.

Compito dell'Ufficio amministrativo sarà inoltre anche il monitoraggio dell'avanzamento della spesa, ai fini di una corretta ed efficace gestione economico-finanziaria del Progetto.

Financial Manager

Il FM ha il compito di:

- stabilire le procedure e definire gli strumenti per il monitoraggio ed il controllo economico-finanziario e della rendicontazione;
- programmare, gestire, monitorare e controllare la spesa del budget del Progetto
- coordinare e supportare le attività amministrative-economico-finanziarie dei singoli partner;
- relazionarsi con il PC per verificare la corrispondenza dell'andamento della spesa rispetto ai tempi di attuazione del Progetto;
- redigere i Financial Report.

Addetto amministrativo della SCE RID

Si occupa di gestire il budget della SCE RID, ovvero di predisporre tutti gli atti amministrativi e la documentazione necessaria alla rendicontazione relativamente alle spese sostenute dalla propria organizzazione e di far confluire i dati/la documentazione al Capofila.

Addetto amministrativo del Partner

Gli addetti amministrativi dei GAL partner hanno il compito di gestire i budget dei partner a livello locale, ovvero di predisporre tutti gli atti amministrativi e la documentazione necessaria alla rendicontazione relativamente alle spese sostenute dalla propria organizzazione e di far confluire i dati/la documentazione al Capofila.

e. Budget e ripartizione fra le parti

Il budget del Progetto è garantito dal singolo Partner che lo definisce autonomamente nell'ambito del proprio progetto Locale e in base alle regole della propria AdG. Non esiste quindi una quota budget paritaria, mentre esiste una regola comune per la sua ripartizione fra attività congiunte internazionali e attività locali del Progetto, come previsto all'art. 5 dell'Accordo di Cooperazione, ovvero ciascun partner dovrà riservare:

- il 60% del budget complessivo alle proprie autonome attività nell'ambito locale
- il 40% del proprio budget finanziario per azioni comuni, ad esclusione dei Partner Associazione delle Agenzie della Democrazia Locale (Association des Agences de la Démocratie Locale) - ALDA e Distretto Agroalimentare di Qualità del Metapontino, la cui quota parte per la realizzazione del progetto locale è pari al 100% del proprio budget.

Il capofila, come previsto all'art. 7 dell'Accordo di Cooperazione, dovrà concorrere alle spese congiunte internazionali solo per il 25% del proprio budget, riservandosi il 10% per le proprie maggiori spese svolte quale capofila ed il 5% per le spese relative alle attività comuni di pre-sviluppo.

f. Sostenibilità delle attività

Il progetto di cooperazione "Rete transnazionale della ruralità solidale, del turismo locale sostenibile, della multifunzionalità, degli itinerari culturali e ambientali: Cross-Border for rural identities development (Adriatic Sea - Black Sea)" possiede un'elevata sostenibilità visto il Network che attiverà e le attività comprese in esso, coerenti con il Modello dell'Integrazione Multifunzionale Territoriale. L'Elaborazione di Manuali e l'attivazione di percorsi formativi trasversali saranno utili ad un aggiornamento costante di tutti i soggetti coinvolti.

Si prevede che il Network degli operatori rurali costituito possa rafforzarsi e consolidarsi anche oltre i termini del progetto incrementando, non solo la conoscenza dell'offerta dei singoli servizi in ambito rurale, ma soprattutto la commercializzazione e promozione dei territori e della loro identità.

Inoltre, gli itinerari turistici previsti all'interno del Network permetteranno un naturale incremento dei flussi turistici nel tempo.

La promozione di nuove forme di welfare hanno l'obiettivo di valorizzare le specificità e le risorse delle aree rurali, attraverso la creazione di servizi che favoriscano forme di

inclusione sociale e che pongono al centro il rapporto uomo/ambiente in modo da consentire una naturale crescita di attenzione.

Riproducibilità nel tempo. Le attività concrete che si prevedono di sostenere con il progetto di cooperazione, infatti, potranno riprodurre nelle imprese e negli altri soggetti coinvolti, effetti auto – propulsivi e positivi nel tempo.

Trasferibilità nello spazio. Le attività che si realizzeranno, con le innovazioni commerciali, organizzative e tecniche, potranno essere trasferite sul territorio Leader e in quelli circostanti per effetto della disseminazione delle conoscenze acquisite e del naturale effetto della emulazione delle buone prassi. Anche la realizzazione di interventi di azioni comuni avranno il precipuo scopo di diffondere le conoscenze e/o migliorare la vivibilità del territorio a beneficio delle attività economiche locali.

Sostenibilità. Gli interventi proposti dal progetto di cooperazione avranno nel loro complesso, carattere di sostenibilità economica e ambientale, potendo contare, sulla più che sufficiente dotazione territoriale di capitale naturale, umano, tecnico e sociale. Azioni che potranno una volta realizzate, continuare a sviluppare i propri effetti anche senza ulteriori sostegni pubblici significativi, ed avranno la possibilità di divenire buone prassi trasferibili.

Adeguatezza e completezza progettuale. Le azioni e gli interventi del progetto risultano caratterizzati da una adeguatezza agli obiettivi di sviluppo del territorio, nonché da una completezza e complementarietà progettuale.

Qualità e innovatività. Il progetto possiede un alto contenuto qualitativo per la potenziale ricaduta economica e sociale. Possiede, inoltre, elementi innovativi sia con riferimento alla realtà territoriale, che rispetto ai contenuti tecnici, commerciali e organizzativi.

CAPITOLO 5. LA LEADERABILITA': UN CONFRONTO TRA ITALIA E BULGARIA

a. Introduzione

L'importanza e l'attualità delle politiche di sviluppo rurale in Europa e non solo può essere desunta da un semplice ragionamento a sfondo storico-sociologico. Ogni contesto rurale è caratterizzato da una sua propria cultura rurale regionale, spesso specchio di un'identità regionale o nazionale, che i consumatori cercano di tutelare dagli assalti della globalizzazione. Ecco spiegato il motivo per cui, in un mondo sempre più interconnesso e collegato, con rotte commerciali che attraversano i continenti, negli ultimi tempi in diversi Paesi europei si è assistito alla crescita dei consumi di prodotti locali e tradizionali.

Le singole regioni o aree locali possono quindi essere rivitalizzate facendo ricorso ai valori culturali e all'identità derivanti da una lunga tradizione e dall'autenticità della cultura rurale. La Commissione europea con i suoi programmi di iniziativa regionale (Interreg, Equal, Leader +), fa affidamento proprio sulla cooperazione come strumento per sviluppare dei percorsi internazionali condivisi e per sviluppare percorsi di approfondimento e di conoscenza reciproca tra contesti locali differenti³⁴. Ciò può portare al rilancio di produzioni locali³⁵ o alla promozione sia di Paesi vicini, sia della loro cultura, della loro storia, dei loro valori e delle loro tradizioni³⁶.

Cerchiamo quindi di rispondere al seguente quesito: se e come un progetto di collaborazione transazionale possa contribuire alla promozione, allo stimolo e al rafforzamento delle tradizioni, dei costumi, dell'identità nazionale, della cultura e del modo di vivere delle regioni rurali dei Paesi coinvolti, permettendo al contempo di mantenere le citate aree rurali vitali e dinamiche nel più ampio contesto economico nazionale, regionale ed europeo. Lo scopo della ricerca è quindi quello di analizzare il ruolo di progetti collaborativi nel promuovere uno sviluppo rurale integrato nei Paesi europei della regione sud-orientale, con particolare attenzione alla Bulgaria.

A questo scopo è stato analizzato il *case study* del progetto di cooperazione transazionale tra l'Italia meridionale e l'Europa dell'Est, grazie all'azione di Gruppi di azione locale nella Regione Puglia da un lato ed in Bulgaria dall'altro. Si cercherà in conclusione di evidenziare quali siano stati i fattori in grado di condurre ad una collaborazione più efficace, così da costruire un modello che permetta di stimolare, fin dalle fasi genetiche dei progetti di cooperazione transazionale, un impatto positivo sullo sviluppo sociale, culturale e economico delle regioni rurali coinvolte.

Ricordiamo che il programma di sviluppo rurale della Bulgaria prevede obiettivi identificati in conformità alle disposizioni delle Linee Guida strategiche dell'UE per lo sviluppo rurale, nonché con il Piano strategico nazionale. I maggiori risultati attesi per

³⁴ Santini & Rabino, 2012.

³⁵ Muller, 1999.

³⁶ O'Dowd, 2001.

tali programmi sono i seguenti: crescita economica, aumento della produttività del lavoro, limitazione dell'impatto ambientale, ricadute favorevoli in termini di riduzione della disoccupazione, avanzamento nel contrasto al cambiamento climatico.

Il Paese partiva da una situazione complessa connotata da bassa produttività nei settori agricolo e dell'industria alimentare, alti tassi di disoccupazione, soprattutto giovanile, con un tasso di crescita demografico negativo. D'altro canto, il Paese è altresì caratterizzato da un ampio numero di comuni e comunità rurali con un ampio patrimonio storico e culturale, un potenziale favorevole nei settori agricolo e ambientale, tradizioni consolidate nella produzione di diversi prodotti primari e di cibi lavorati, un sistema abbastanza funzionale negli ambiti della ricerca, della formazione e della consulenza in agricoltura, nell'industria della trasformazione alimentare e del mantenimento del patrimonio boschivo³⁷.

b.Literature review

L'approccio Leader, fondato sul principio della partnership locale tra persone direttamente coinvolte nella gestione delle attività economiche, funzionari eletti e lavoratori del settore del volontariato, incaricati di redigere e realizzare le strategie di sviluppo, è volto a migliorare la cooperazione e la sussidiarietà tra attori coinvolti e contribuire in tal modo al rafforzamento della democrazia locale. Sia che sia interpretato come una costruzione esterna, sia che sia visto come emblematico della politica di sviluppo rurale dell'Unione europea³⁸, la maggior parte dei ricercatori concordano sul fatto che si tratti di un approccio innovativo e che dispone del potenziale di essere trasferito a ciascuno Stato membro, dal momento che offre una relativa libertà di applicazione e stimola l'inventiva e lo spirito di innovazione degli attori locali coinvolti. Tuttavia, qualsiasi tentativo di interpretare tale approccio - e l'intera politica di sviluppo rurale europea che si profila alle sue spalle - in maniera uniforme sarebbe un errore concettuale, data la diversità delle forme locali e dei contesti nazionali nei quali opera. Come qualsiasi altra politica europea, anche il secondo pilastro della Politica Agricola Comune, e quindi a ogni buon conto il programma di sviluppo locale Leader non sono formule da essere applicate nello stesso modo in ciascun Paese nell'Unione europea. Sebbene i sistemi definiti a livello europeo siano applicabili con modalità identiche, ciascuno Stato membro può aggiustare gli obiettivi del Programma europeo di sviluppo rurale a seconda delle proprie priorità. Gli stessi Stati membri hanno altresì una considerevole ampiezza in termini di risorse finanziarie e di forme di attuazione coinvolte in questa politica - che essi possono interpretare in modi vari e in coerenza con il loro proprio contesto e che possono trasporre in programmi integrati nello loro strategie di sviluppo rurale³⁹.

³⁷ Vulcic, Ristic, Vujicic, *European integration and rural development policy in the Republic of Serbia and West Balkan countries*, Bulgaria Journal of Agricultural Science, 18: 519-530, (2012).

³⁸ Ray, 2000.

³⁹ Chevalier, 2012.

Le intenzioni democratiche, insieme con gli spazi lasciati per una costruzione bottom-up dell'azione pubblica, sono a volte confrontate con intenzioni più burocratiche e con meccanismi di gestione top-down delle iniziative locali⁴⁰.

Si potrebbe quindi analizzare se e come queste forme di intervento così radicalmente diverse e differenti tra loro influenzino l'aspetto dell'azione locale nei 27 Paesi dell'Unione europea. Ci si può domandare se questi diversi modi nazionali di trasporre l'attuazione degli assi Leader, considerati nel rispettivo contesto delle riforme istituzionali di ciascuno Stato membro, spieghino la diversità di configurazioni dell'azione locale.

Gli studi più recenti in materia hanno dimostrato che le iniziative di cooperazione hanno condotto a un ampio novero di miglioramenti pratici nei settori economico, sociale, politico e culturale delle aree coinvolte, grazie all'approccio LEADER, fondato su una direttrice bottom-up⁴¹. La cooperazione ha contribuito alla creazione o alla salvaguardia di posti di lavoro e di imprese, con il parallelo avvio di numerosi accordi di collaborazione e addirittura un sensibile incremento delle infrastrutture di collegamento. Il risultato più significativo è stato tuttavia quello della creazione di un sostrato di fiducia e di una identità culturale condivisa tra popolazioni che hanno da sempre vissuto separate da confini nazionali oltre che geografici. Si spiega in tal modo il motivo per cui una politica di questo tipo ben si attaglia all'obiettivo generale dell'Unione di non isolare, bensì di integrare anche le aree rurali più marginali, dove risiedono circa 185 milioni di cittadini europei (circa il 37% della popolazione dell'UE nel suo complesso). Studi hanno dimostrato che il valore cruciale della partnership e della collaborazione per lo sviluppo territoriale dipende dalla capacità di tessere connessioni reali e profonde tra tutti i diversi attori coinvolti, con una strategia di comunicazione che riesca a interessare operatori pubblici e privati, nei settori profit e non-profit⁴².

A questo è parso assolutamente necessario aggiungere il ruolo giocato dai GAL (Gruppi di azione locale), che svolgono imprescindibili funzioni di coordinamento e di integrazione di flussi di comunicazione e di azione per diversificare e migliorare la risposta a livello locale.

Una interessante analisi ha applicato un metodo quantitativo allo studio delle reti rurali. Esaminando i progetti di sviluppo rurale con particolare attenzione alla loro dimensione strutturale e politico-amministrativa, incluse le relazioni di potere, i conflitti, la multifunzionalità e l'intersettorialità, sono state messe a confronto le strutture di rete e le relazioni sviluppatesi nel contesto dei programmi LEADER e IPARD (Instrument for Pre-accession Assistance Rural Development). La rete di progetto LEADER si è rivelata meno gerarchica di quella IPARD, sebbene la rete LEADER non appaia caratterizzata da procedure significativamente più semplici o politiche di contenuto più chiare delle reti IPARD. La circolazione delle informazioni e i contatti sono migliori, con una

⁴⁰ Chevalier and Maurel, 2012.

⁴¹ Contò et altri, 2012.

⁴² Foret e Klusacek, 2011.

densità del conflitto significativamente più bassa per i programmi LAEDER, mentre l'intersettorialità è più marcata nei programmi IPARD. In generale, i progetti LAEDER non sono percepiti come in grado di perseguire con maggior efficacia i propri obiettivi rispetto ai progetti IPARD⁴³.

La politica europea di sviluppo rurale nel periodo 2007-2013 ha cercato di instaurare un quadro di riferimento coerente e sostenibile per il futuro delle aree rurali europee. Essa è strettamente correlata al miglioramento delle condizioni di vita nelle aree rurali con attenzione a una serie di aspetti: dalle abitazioni alla tutela dell'ambiente, dallo sviluppo delle infrastrutture a quello delle comunicazioni, dalla creazione di opportunità di lavoro alla gestione delle terre. Tutti questi interventi sono stati particolarmente apprezzati nei Paesi dell'Europa centrale e orientale, dove le riforme agrarie successive al crollo del regime sovietico hanno determinato pericolosi processi di scivolamento verso il completo spopolamento delle zone rurali stesse. In questi Paesi ci si attende quindi che il processo di consolidamento legato alle nuove politiche di sviluppo rurale porti non solo soluzioni ai problemi strutturali di queste zone, ma possa anche creare aree rurali vivibili attraverso l'attuazione di servizi rurali e infrastrutture, incentivi per la diversificazione economica, Uno degli aspetti chiave per la realizzazione di questo ambizioso obiettivo sembra essere quello di un flusso di comunicazione costante ed efficace tra i gruppi di interesse pubblici e privati. Ecco perché dalla regolamentazione dei programmi di sviluppo rurale 2014-2020 questi Paesi si attendono la capacità di rivitalizzare tale aspetto, finora configuratosi più come un monologo che come un dialogo⁴⁴, al fine di scongiurare il definitivo abbandono e degrado delle aree rurali.

L'attuazione del programma di sviluppo rurale nel periodo 2007-2013 si è realizzata a diverse velocità in diversi Paesi. Mentre alcuni stanno già portando a termine i propri relativi progetti, altri stanno ancora solo cominciando ad attuare le proprie strategie di sviluppo. Tuttavia, un calendario con delle scadenze temporali comuni era stato proposto dalla Commissione europea, proprio all'interno del regolamento europeo che disciplina il periodo della programmazione 2007-2009, nella pratica qualsiasi Stato membro ha avuto a propria disposizione un'ampiezza considerevole nella determinazione delle fasi e nella tempistica della programmazione e della selezione delle proprie strategie di sviluppo locale (Figura 6).

⁴³ Analysis of rural development policy networks in Greece: Is LEADER really different? Eleni Papadopoulou, Nikolas Hasanagasb, David Harveyc, *Land Use Policy*, Volume 28, Issue 4, October 2011, Pages 663–673.

⁴⁴ Rural development and challenges establishing sustainable land use in Eastern European countries Giedrius Pašakarnisa, David Morleyb, Vida Malienėa, *Land Use Policy*, Volume 30, Issue 1, January 2013, Pages 703–710.



Figura 6

In Germania, nei Paesi nordici e nel Regno Unito, Paesi del gruppo 1, i calendari di attuazione per la realizzazione delle strategie di sviluppo locale è stata, in generale, relativamente breve e rapida. I primi bandi per la creazione di gruppi di azioni locali sono stati aperti nella primavera del 2007, solo tre mesi dopo la pubblicazione da parte

della Commissione europea della disciplina per il Programma europeo di sviluppo locale. Il secondo bando ha poi seguito molto celermente nei mesi del successivo autunno. In concomitanza con l'inizio del 2008, la lista finale era costituita interamente di gruppi di azione locale selezionati per il programma europeo. In Germania, il processo di selezione dei gruppi di azione locale è stata completata entro dicembre 2007 in Brandeburgo, Bassa Sassonia e nel Nord-Reno Westfalia. In Svezia, due ondate di applicazione si sono tenute nel 2007 e i primi progetti sono stati cominciati nell'autunno del 2008. In Finlandia, nel mese di gennaio 2008, un secondo bando è dovuto essere aperto perchè al primo troppe proposte si erano rivelate inaccettabili. Tuttavia, le strategie locali hanno cominciato a essere attuate entro il successivo settembre. In tutti casi, la selezione è stata fondata su presentazioni brevi della strategia di sviluppo sottoposte dai gruppi di azione locale sottoposte dai gruppi di azione locale, senza formulari prestabiliti o vincolanti. Più in generale, il contesto istituzionale era stato già decentralizzato in precedenza, con un numero relativamente ridotto di persone coinvolte, a parte le autorità locali (municipalità) e rappresentanti delle autorità di gestione (governo centrale, stato federale, regione o micro regione). Tutti questi Paesi hanno già avuto precedenti esperienze con tre campagne Leader e, senza dubbio, hanno beneficiato delle competenze acquisite nella gestione dei programmi europei.

Nel gruppo 2 sono stati coinvolti Paesi per i quali l'intera procedura è stata estesa attraverso tutto il 2008 e i progetti hanno cominciato a essere realizzati nel gennaio 2009 (circa sei mesi dopo i Paesi del gruppo 1). In Francia, il programma Leader è stato realizzato in collegamento con il sistema nazionale creato nel 1995 e nel 1999 per lo sviluppo sostenibile dei territori e allo stesso tempo del dell'attuazione dei contratti dei progetti delle regioni e del governo centrale. La procedura di selezione dei gruppi di azione locale è stata regionalizzata: le autorità regionali, sotto l'autorità del prefetto della regione e del presidente del consiglio regionale e in accordo con un contesto definito a livello nazionale, fondato su proprie procedure di selezione e di allocazione di fondi tra i diversi gruppi di azione locale. I consigli regionali (incaricati di dell'attuazione dei programmi europei) hanno annunciato e tenuto i processi di selezione dei gruppi di azione locale sei mesi più tardi di quanto previsto nel calendario europeo. Ciò è stato dovuto a ragioni di natura amministrativa legate al raggiungimento di un approccio coerente tra i contratti centrali e regionali da un lato e le procedure Leader. Attraverso la trasformazione delle procedure locali nel senso di un allineamento delle procedure dei gruppi di azione locale con quelle locali, il tempo di attuazione si è necessariamente allungato. In Polonia, nonostante, nonostante la sottoposizione dei formulari dei gruppi di azione locale e i calendari di selezione abbiano variato da una regione all'altra, le autorità nazionali hanno annunciato le procedure di selezione dei gruppi di azione locale con sette mesi di ritardo. La maggior parte dei contratti è stata sottoscritta solo nella primavera del 2008, i primi nell'aprile del 2008 e gli ultimi nel settembre del 2008. I primi progetti sono stati scelti solo tra quelli dei gruppi di azione locale durante il 2009, dopo un'approvazione caso per caso da parte delle agenzie di pagamento regionali. In tutti i casi e in tutti questi Paesi la procedura di attuazione degli

assi Leader è stata solo parzialmente decentralizzata ed è stata incoraggiata dalla proliferazione di parti ed attori coinvolti nella gestione operativa accanto alle autorità locali e nazionali. Ciò ha contribuito a significativi ritardi nella realizzazione del programma.

Nei Paesi del gruppo 3, la procedura Leader ha preso più tempo per essere realizzata rispetto a qualsiasi altra regione in Europa. In Romania e Bulgaria, le autorità nazionali incaricate di gestire le procedure amministrative, sono state molto spesso responsabili di una mancanza di trasparenza nelle procedure stesse e procedure significativamente lente nei processi di selezione e valutazione dei gruppi di azione locale. In Ungheria, il lavoro organizzativo degli uffici locali di sviluppo rurale incaricati di formare comunità rurali ha messo in ombra il ruolo dei gruppi di azione locale ritardato in maniera considerevole l'attuazione. Il processo di attuazione ungherese ha cominciato con la formulazione di un nuovo piano strategico di sviluppo rurale nazionale nel gennaio del 2007. Nel marzo dello stesso anno il Ministero dell'agricoltura ha annunciato i bandi per la gestione degli uffici locali di sviluppo rurale incaricati della procedura Leader in ciascuna micro regione. Questi uffici sono stati messi in piena operatività nel maggio del 2007 e di lì si sono occupati di formare le comunità locali, mettendo ancora una volta in ombra il ruolo dei gruppi di azione locale, che sono stati registrati presso il Ministero nei mesi tra settembre 2007 e marzo 2008. Queste comunità hanno avuto a loro disposizione 120 giorni, da gennaio a maggio 2008, per predisporre le proprie strategie di sviluppo locale. Nel settembre del 2008, tutte le comunità locali ufficialmente sono diventate gruppi di azione locale. Nel novembre del 2008, il Ministro dell'agricoltura ha lanciato un bando iniziale per progetti (redatti dai gruppi di azione locale per essere sottoposti a selezione nel gennaio 2009) per il terzo asse della politica di sviluppo rurale. I risultati della selezione sono stati pubblicati nel settembre del 2009. Successivamente, un secondo bando concernente il solo programma Leader è stata annunciata, con la proposta alla data del 15 novembre 2009 e l'approvazione dei progetti per permettere loro di cominciare con la realizzazione fin dalla prima metà del 2010. In sintesi, circa tre anni sono passati tra l'inizio del periodo di programmazione e l'esecuzione dei progetti sul campo.

Da un programma Leader all'altro la densità in termini di diffusione geografica dei gruppi di azione locale è progressivamente aumentata. Ciò dimostra la migliorata integrazione di tutte le aree del Paese in zone soggette a simili politiche di settore. (Figura 7).

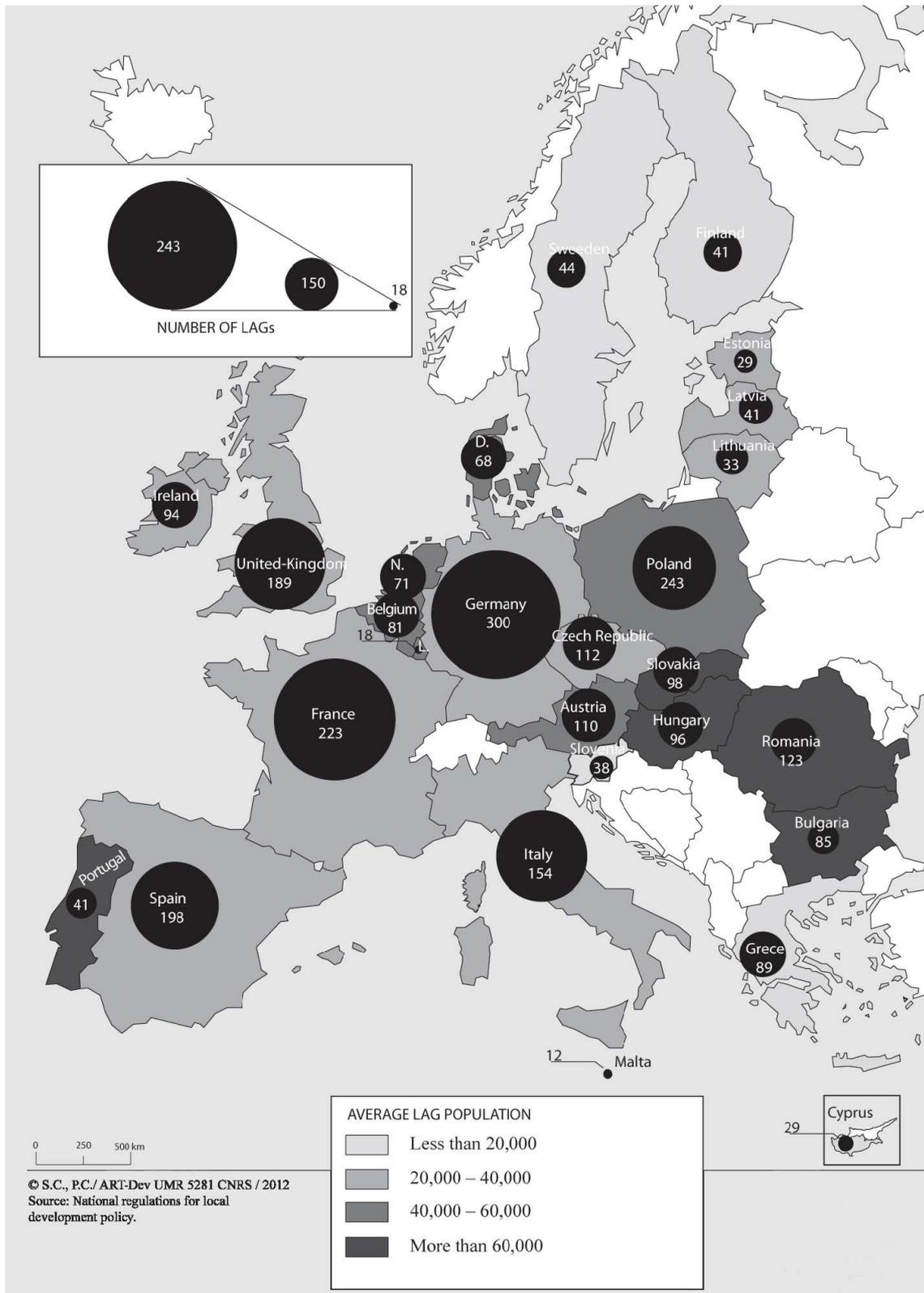


Figura 7

Nei nuovi Stati membri dell'Europa centrale i gruppi di azione locale sono più grandi. Ad esempio, in Ungheria, Bulgaria e Romania i gruppi di azione locale hanno una popolazione in media doppia rispetto a quella di gruppi di azione locale di altre zone dell'Europa.

Gli attori istituzionali hanno un'influenza considerevole sulle dinamiche e sulla conformazione dei territori per l'azione locale e attraverso la loro gestione e attuazione dei programmi essi raggiungono il trasferimento istituzionale che sembra avere influenzato la geografia delle regioni Leader.

Il rapporto della Commissione europea del dicembre 2011, fondato su basi di dati conferiti da singoli Stati membri, ha concluso che solo un quantitativo tra il 10 e il 20 % delle regioni Leader attuali hanno subito un'approssimazione con l'identificazione di una unità culturale, storica e fisica omogenea. E' stato solo in Paesi come la Germania, la Svezia e la Finlandia che la costruzione dei gruppi di azione locale ha perseguito l'obiettivo di creare una regione omogenea identificabile per paesaggio o storia ha incontrato criteri di esigibilità, essendo basata su un gruppo di municipalità generalmente legate da relazioni economiche e una storia comune.

Nella maggior parte dei casi, però, i confini delle aree delle regioni Leader appaiono essere soggette alla dipendenza dalle strutture e dalle divisioni per l'azione pubblica, disegnati e creati da fuori. In Francia, il 69% dei gruppi di azione locale coincidono con le regioni o con le aree già caratterizzate da politiche simili.

In Spagna, Germania, in Repubblica ceca e in Italia come parte di una connessione con politiche regionali, i progetti di sviluppo spesso coinvolgono gruppi Leader nel cofinanziamento di una serie di azioni pianificate in progetti esistenti su territori ben identificati come micro-regioni o simili. Spesso la coincidenza di confini si basa sulle divisioni di reti di attori coinvolti in più di un sistema. Ciò potrebbe incoraggiare la concentrazione di investimenti, facilitare la gestione e la preparazione dell'attuazione e probabilmente accelera il completamento dei progetti. Può anche confinare i gruppi di azione locale a funzioni di politica subordinate alle decisioni e alla gestione del governo centrale.

Ovviamente, la grande maggioranza dei territori di progetti non deve necessariamente coincidere fisicamente con divisioni esistenti per infrastrutture o gestioni. In alcune occasioni essi li includono, a volte li superano e addirittura li dividono. Ma i limiti e le costrizioni esistenti sul piano amministrativo spesso nascondono le dinamiche territoriali dei programmi (numero aumentato di possibilità di chiedere sussidi in relazione al numero di regioni coinvolto, obbligo di registrare ciascun gruppo di azione locale in una regione Leader di riferimento).

In alcuni casi, il principio di autonomia nella creazione e nella gestione dei gruppi locali di azione che sottende al principio sostanziale della governance locale è direttamente minacciato quando i confini delle regioni Leader seguono quelli dei distretti amministrativi o addirittura delle circoscrizioni elettorali. Questi confini sono infatti talvolta esattamente coincidenti o parzialmente coincidenti nella misura in cui i confini della regione Leader semplicemente escludono le aree più urbanizzate, che non sono

chiaramente eligibili per il programma europeo di sviluppo rurale. In Portogallo e Ungheria, il desiderio di creare nuove divisioni istituzionali con l'estensione della regionalizzazione probabilmente è stato un fattore di disturbo per il processo spontaneo di raggruppamento intermunicipale. In Slovacchia e Lituania, l'intenzione di far coincidere le zone dei gruppi di azione locale con quelle di competenza delle autorità microregionali ha seriamente compromesso la creazione delle nuove partnership. In Bulgaria e Romania, sembra che il sistema Leader sia stato usato come sostegno per l'azione svolta dagli amministratori locali in zone che sono state estese e modificate da riforme successive fin dal 1990 per gestire e organizzare i servizi pubblici.

In generale, al di là del Paese specifico considerato, rendere le regioni Leader dei satelliti amministrativi tende a confermare la percezione di scarso potenziale per dare autonomia all'iniziativa locale e la natura abbastanza formale dello sviluppo endogeno. In Ungheria, ad esempio, i confini delle zone di azione dei gruppi di azione locale corrisponde a quelli delle micro regioni e, in una certa misura, a quelli delle circoscrizioni elettorali. A seconda dell'appartenenza politica dei funzionari locali eletti, la formazione delle zone Leader finisce così per seguire le linee che circoscrivono le zone di influenza dei diversi partiti politici, con connessioni a meccanismi di protezione politica che finiscono per prevalere su mere logiche di coesione territoriale.

La Bulgaria rappresenta al meglio la tensione che può sussistere tra il desiderio di selezionare i progetti in maniera conforme alle norme europee, rispettando in tal modo la filosofia Leader di fondo, che tende a concentrare le risorse, e la preoccupazione di diffondere ed elargire i fondi pubblici anche attraverso una circoscrizione elettorale per rafforzare la legittimazione politica. Il Governo centrale ha constatato che le sue regioni e i suoi servizi decentrati hanno, fino ad oggi, giocato un ruolo relativamente ristretto nell'assicurare coerenza tra la politica agricola e rurale e ha cercato di istituire contratti per lo sviluppo sostenibile promossi e gestiti dalle regioni e integrati chiaramente nella strategia del programma Leader. Questi contratti, data la loro finalità evidentemente politica, sono in ultima analisi strumenti per la legittimazione delle autorità locali. Essi interessano tutti i territori regionali, dal momento che non sono disegnati per conseguire la selettività e la competizione tra territori. In questo caso, le politiche territoriali Leader aiutano una regione a imporsi come il perno di una entità geografica e ad acquisire legittimazione mediante un parziale trasferimento di meccanismi e potere decisionale nonché finanziamento.

Salvo per alcuni pochi Paesi, la situazione generale è diventata meno trasparente e più complessa da un programma Leader al successivo. Il numero limitato di progetti che coinvolgono lo sviluppo locale e la mancanza di un sostegno politico hanno sottratto a loro i caratteri di esemplarità e il ruolo educativo in paragone con i programmi tradizionali di sviluppo rurale attuati dagli Stati membri. Le opportunità per i gruppi locali di azione o per i promotori dei progetti si sono progressivamente ridotti. I criteri nazionali per l'eligibilità hanno avuto come scopo molto di più del passato la competitività economica. Vincoli finanziari più stretti sembrano essere stati a volte sproporzionati rispetto al coinvolgimento dei promotori dei progetti e delle somme

impegnate. Naturalmente, alcuni Stati membri e le regioni hanno fatto meglio di altri nello spendersi per l'attuazione dell'approccio Leader, lanciando i propri programmi nazionali (Proder in Portogallo e Spagna, LEADER CZ nella Repubblica Ceca, POMO in Finlandia, etc.). Ma anche in questo caso, dopo alcuni anni, un certo rallentamento si è mostrato. Esso dimostra che nell'indebolirsi dell'iniziativa locale, di cui si è preso coscienza nel primo rapporto sull'esecuzione finanziaria del programma Leader alla fine del 2011.

Le cifre dei finanziamenti elargiti all'inizio del mese di luglio 2011 erano ancora molto limitate. Solo Paesi come l'Austria, la Repubblica Ceca, la Danimarca, la Finlandia e la Germania, dove i vincoli di natura amministrativa sono sempre stati più ridotti, avevano fatto registrare circa il 30% dei pagamenti. In altri Paesi, in particolare nell'Europa centrale (Ungheria, Slovacchia, Romania), in Francia ed in Italia, gli esborsi finanziari, compromessi da una normativa più stringente, erano ancora bassi nel maggio del 2011. Generalmente in questi Paesi l'autorità di gestione, in altre parole il Governo centrale, ha complicato le procedure, preferendo in apparenza il controllo della gestione con maggiore disciplina all'innovazione. Sul piano delle prove concrete emerge come la selezione dei progetti, teoricamente basata su criteri di qualità del programma e della partnership, sia stata compromessa dalle fondamenta. Infatti, tutti i progetti proposti sono stati selezionati con successo. Queste autorità di gestione sono spesso anche responsabili per la carenza di trasparenza nelle procedure e, non da ultimo, per il maggior lassismo della valutazione, selezione dei gruppi di azione locale e finanziamento delle strategie proposte dagli stessi gruppi di azione locale. Inoltre, mentre sempre più numerosi attori sono coinvolti nella facilitazione del trasferimento dei modelli di sviluppo locale e nella redazione di documenti strategici (teoricamente scritti dai promotori dei progetti), i principi sostanziali del programma Leader appaiono correre il rischio di diffondere un modello univoco di pensiero a proposito dei processi di sviluppo rurale.

Per rispettare sino in fondo i criteri di eleggibilità e migliorarne le opportunità di ottenere lo status di gruppi di azione locale, i funzionari eletti hanno dovuto conformarsi con disciplina alle direttive redatte dalle autorità nazionali. Ad essi si chiede, in sostanza, di essere molto familiari con le regole del programma Leader, come se si trattasse di un gergo o di una lingua veicolare specifica che essi debbono fare propria.

Queste procedure abbastanza burocratiche, talvolta addirittura oscure per coloro che non hanno una formazione specifica su tali principi, spingono le autorità locali a organizzarsi per creare uffici, manager di progetto e agenzie di sviluppo per prepararli alle proprie strategie di sviluppo. In pratica, queste strategie, che finiscono per adattarsi a territori così diversi, prescindono dalla varietà dei territori coinvolti e dimostrano una certa mancanza di originalità. In tali casi, il punto attuale dell'approccio Leader, ovvero l'innovazione del pensiero strategico, è completamente mancato. Il copia-incolla delle ricette per lo sviluppo rurale sembra essere la più comune modalità di trasferimento delle stesse.

c. Metodologia

Per gli scopi di questo lavoro si è utilizzato un metodo di analisi comparata e di approfondimento cronologico evolutivo.

L'analisi comparata ha preso in considerazione la situazione esistente nei Paesi da più lungo tempo membri dell'Unione europea e più saldamente collocati in un percorso di sviluppo consolidato, i membri di più recente acquisizione e, tra questi, la Bulgaria in particolare, nonché anche per alcuni aspetti Paesi che si trovano ancora nella fase di candidatura alla membership. I parametri che sono stati oggetto sia della comparazione che di uno studio approfondito in un'ottica cronologica evolutiva si basano sui principi fondamentali che costituiscono le fondamenta della politica europea di sviluppo rurale in termini di principi, obiettivi e misure. Si sono esaminati in particolare le caratteristiche generali della situazione socio-economica presente nelle aree rurali, la struttura della politica di sviluppo rurale, nonché i suoi obiettivi strategici. Si è infine prestata attenzione ai meccanismi di armonizzazione dei programmi di sviluppo rurale dei Balcani occidentali rispetto agli standard EU.

Per quanto concerne invece un aspetto più specifico, ovvero l'approfondimento valutativo sull'approccio Leader, la metodologia utilizzata si basa invece sulla verifica della "leaderabilità" in fase di elaborazione e di attuazione della strategia di sviluppo locale. L'indice di "leaderabilità" è uno strumento proposto dalla Rete Rurale Nazionale e si riferisce "all'attitudine del Quadro Regolativo, costituito dal PSR e dai documenti di attuazione a esso connessi, ad integrare effettivamente l'approccio Leader al proprio interno evitando effetti di denaturazione delle sue caratteristiche".

L'analisi cerca di approfondire tutti gli aspetti dei progetti presi in considerazione, che possano condurre a una sua collocazione nell'ambito della matrice della "leaderabilità" qui riportata:

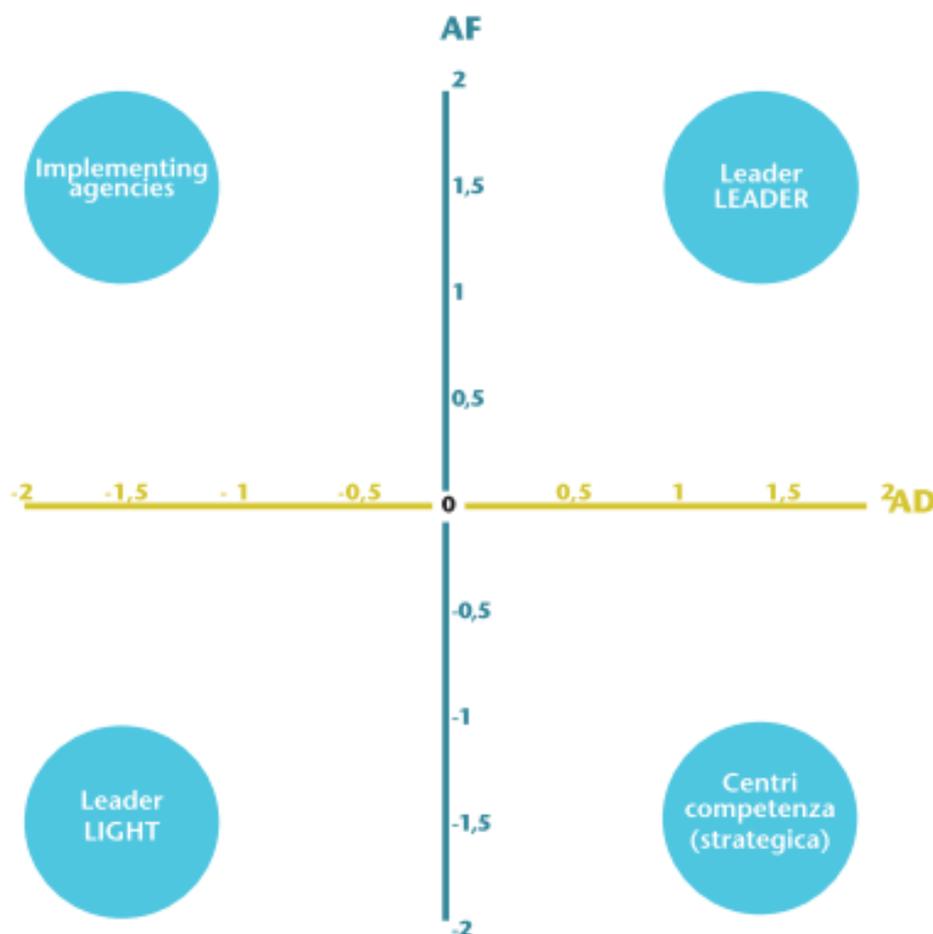


Figura 8: Matrice di leaderabilità

La matrice cerca di tradurre in una versione grafica la valutazione dell'attitudine del quadro regolativo di integrare i principi di Leader nel Piano di sviluppo rurale, secondo due dimensioni dominanti. Tali due dimensioni, riportate su ciascuno dei due assi, sono l'autonomia decisionale (AD) da un lato e l'autonomia funzionale (AF) dall'altro. La presenza di autonomia del massimo grado di autonomia funzionale e decisionale determina la situazione dell'applicazione dell'approccio leader in cui i gruppi di azione locale sono veramente e fortemente leader nel guidare il processo. Al contrario, bassi livelli sia di autonomia decisionale che di autonomia funzionale si traducono in una situazione cosiddetta di "leader light", dove il ruolo dei gruppi di azione locale risulta alquanto ridotto. Vi sono poi le due restanti situazioni, caratterizzate da buoni livelli di una delle due dimensioni di autonomia, accompagnati da scarsi livelli dell'altra. Laddove vi sia un buon grado di autonomia decisionale ma scarsa autonomia funzionale, i gruppi di azione locale si trasformano in centri di competenza strategica, ovvero luoghi in cui si definiscono con un apprezzabile grado di coerenza le linee direttrici per il processo di sviluppo rurale, ma che non si occupano in maniera sostanziale della fase di attuazione. Viceversa, con buoni livelli di autonomia funzionale e scarsa autonomia decisionale, i gruppi di azione locale hanno un ruolo di meri agenti di attuazione di una strategia definita per lo più altrove.

Al fine di valutare il reale spazio di autonomia decisionale dei gruppi di azione locale sono state prese in considerazione diverse dimensioni:

- definizione dei territori di azione;
- eventuale presenza di vincoli alla costituzione e alla forma del partenariato;
- effettivo margine di manovra nel senso della innovatività e originalità nella definizione delle misure attivabili nell'ambito dell'elaborazione dei Piani di sviluppo rurale;
- modalità di selezione delle proposte progettuali;
- presenza o meno di sostegno alle attività di animazione svolte dai gruppi di azione locale.

Quanto alla scelta dei territori, i Regolamenti dell'Unione europea in materia fissano solo alcune indicazioni generali. In realtà, si può constatare che molto spesso la definizione delle aree interessate può essere soggetta a vincoli, quali il rispetto di limiti amministrativi e/o altre perimetrazioni (regioni storiche, sistemi territoriali di sviluppo, ...) o preventiva individuazione da parte di enti locali al momento della stesura del Piano di sviluppo rurale.

Per la forma e l'estensione dei partenariati, mentre si danno casi di grande libertà e ampio raggio di azione, talvolta accade che le autorità competenti richiedano obbligatoriamente la presenza di determinate categorie di soggetti nel partenariato stesso o meccanismi incentivanti alla presenza di determinati soggetti nel partenariato stesso, oppure l'assunzione di una forma giuridica o addirittura la forma giuridica da assumere.

Abbastanza limitata si è rivelata l'autonomia decisionale nella definizione delle misure attivabili nell'ambito dell'elaborazione dei Piani di sviluppo rurale, a detrimento della innovatività e originalità della stessa. Anche se le regole europee lo permetterebbero⁴⁵, si è notato che i gruppi di azione locale tendono a concentrarsi, se non assolutamente, almeno con marcata priorità sull'aderenza ad azioni rientranti nel medesimo asse.

Anche la presenza e, in caso affermativo, la dimensione di un sostegno alle attività di animazione svolte dai gruppi locali di azione è soggetto a un certo grado di variazione a seconda dell'ambito di realizzazione.

Nell'analisi dell'autonomia funzionale sono state invece considerate le seguenti altre grandezze:

- chiarezza e tempistica della definizione del quadro regolatorio;
- margine di intervento dei gruppi di azione locale in fase di controllo delle domande di aiuto;

⁴⁵ Il regolamento CE 1698/05 all'articolo 63 a) prevede che il sostegno è concesso... per l'attuazione delle strategie di sviluppo locali di cui all'articolo 62 (...) ai fini del raggiungimento degli obiettivi di uno o più dei tre altri assi definiti nelle sezioni 1, 2 e 3. All'articolo 64, poi, aggiunge che se le operazioni realizzate nel quadro della strategia locale corrispondono alle misure definite nel presente regolamento per gli altri assi, si applicano le relative condizioni.

- margine di intervento dei gruppi di azione locale in fase di controllo delle domande di pagamento;
- misura dell'intervento dei gruppi di azione locale nell'attività di monitoraggio;
- eventuale presenza e adeguatezza del sostegno fornito ai gruppi di azione locale per spese di funzionamento.

Con particolare riferimento alla chiarezza e alla tempistica per la definizione delle regole applicabili, l'esperienza insegna che in pochissimi casi il quadro delle regole per l'implementazione dell'approccio Leader è stato dettagliato entro la data di pubblicazione dei bandi di selezione. Molto spesso succede infatti che tale passaggio sia effettuato solo dopo la selezione dei gruppi di azione locale. Nei casi di maggiore criticità può addirittura accadere che la definizione avvenga in una fase ancora successiva o sia oggetto di modifiche nel corso del tempo, con una travolgente o complessa messa in funzione del circuito di controlli amministrativi e dei sistemi operativi informativi specifici.

I margini di intervento dei gruppi locali di azione nelle diverse fasi è soggetto a una grande variabilità. Allo stesso modo, la presenza e, in caso affermativo, la dimensione di un sostegno alle attività di animazione svolte dai gruppi locali di azione è soggetto a un certo grado di variazione a seconda dell'ambito di realizzazione. Si comprende quindi come non sempre i gruppi di azione locale dispongano di risorse per coprire le spese di funzionamento, realizzare le attività di animazione, acquisire competenze e svolgere i compiti loro attribuiti.

d. Risultati

Il Piano di Sviluppo Rurale regionale ha definito con precisione a priori la zona di intervento del Leader ed ha dato un chiaro indirizzo strategico per il Piano di Sviluppo Locale attraverso l'indicazione/proposta delle misure che il Gruppo di Azione Locale avrebbe dovuto adottare e del relativo piano finanziario. Il Piano di Sviluppo Rurale ha altresì previsto la creazione di una commissione Leader con compiti di verifica sugli aspetti sostanziali dell'attività del GAL.

All'atto pratico, tuttavia, l'attività del GAL è stata caratterizzata da una tensione a un grado di autonomia crescente. Ciò si è reso evidente in alcuni passaggi fondamentali. Innanzitutto la strategia del Piano di Sviluppo Locale, pur nel rispetto delle indicazioni del Piano di Sviluppo Rurale, ha assunto caratteristiche di originalità ed è risultata così funzionale alle caratteristiche dell'area target e adeguata a valorizzare le potenzialità locali. In secondo luogo, la scelta delle misure da attivare nel Piano di Sviluppo Locale e dei relativi importi si è progressivamente discostata dalle indicazioni fornite dal Piano di Sviluppo Rurale. Ciò ha contribuito anche a rendere il Piano di Sviluppo Locale più coerente con le finalità dell'approccio Leader, ad esempio attraverso una migrazione significativa di risorse finanziarie tra gli assi in ragione di priorità successivamente identificate.

La Commissione Leader non ha condizionato significativamente l'operatività del GAL. Essa ha, invece, contribuito da un lato a favorire una migliore integrazione dei progetti

nelle strategie provinciali complessive e dall'altro a mantenere il riferimento ad alcuni elementi portanti dell'approccio Leader, come il criterio di "innovazione". I criteri di selezione adottati per la scelta dei progetti hanno effettivamente permesso di premiare le iniziative più coerenti con gli obiettivi del Piano di Sviluppo Locale, consentendo di realizzare anche alcuni progetti "di eccellenza" e caratterizzati da un buon livello di innovazione, soprattutto rispetto allo status dell'area di intervento.

Il GAL sta funzionando non solo come erogatore di servizi, ma anche come animatore del territorio. Esso stimola infatti la progettualità locale attraverso l'individuazione dei soggetti con caratteristiche adeguate e il supporto nella ideazione e predisposizione dei singoli progetti

f. Discussione e conclusioni

La strategia di sviluppo rurale dell'Unione europea è stata una delle politiche che hanno avuto un maggiore e più diretto impatto sulle condizioni di vita delle popolazioni non urbane in un Paese di recente adesione, come la Bulgaria. Questo chiaramente sia per l'importanza della dimensione rurale nel Paese, sia per la dinamica innescata tra diversi livelli di governo.

Mentre le autorità centrali hanno cercato di mantenere un certo grado di controllo dello strumento e di utilizzare i fondi di origine europea quale leva per la legittimazione nei confronti della popolazione, le autorità locali e i gruppi di azione locale hanno teso a smarcarsi e ad affermarsi in maniera autonoma, con l'obiettivo di ritagliare nella misura possibile la propria strategia su misura per il territorio di interesse. Una delle modalità per meglio affermare a propria identità è stata paradossalmente l'opportunità fornita dalle collaborazioni transnazionali, che hanno permesso di creare e tessere rapporti tra regioni di Paesi diversi, spesso riscontrando affinità e sentire comune impensati.

Questo è in particolare vero per tutti i progetti che hanno interessato regioni rurali della Bulgaria e del meridione di Italia, quali il progetto CRID di cui si è parlato nel capitolo 4. Di esso in fatti si può prevedere con un certo grado di certezza che la rete creata possa rafforzarsi e consolidarsi nel tempo, fino a continuare anche dopo la conclusione del progetto stesso. Inoltre, potrebbero esserci ricadute positive su altri settori connessi, quali ad esempio quello del turismo.

Il progetto CRID sembra infatti rivestire in buon grado requisiti di riproducibilità nel tempo, trasferibilità nello spazio, sostenibilità, qualità e innovatività.

Le attività concrete del progetto di cooperazione, infatti, potranno essere adottate anche presso le imprese e dagli altri soggetti coinvolti, innescando un virtuoso processo di riproduzione, non necessariamente limitati nello spazio. Per effetto della disseminazione delle conoscenze acquisite e di meccanismi di emulazione delle buone prassi anche comuni e territori contigui potranno associarsi al percorso di sviluppo avviato.

Gli interventi proposti dal progetto paiono altresì rispondere a requisiti di sostenibilità, dal momento che, grazie a una dotazione idonea di capitale naturale, umano, tecnico e

sociale, potranno continuare a sviluppare i propri effetti anche senza ulteriori sostegni pubblici.

Tra pregi e limiti, sicuramente si può affermare che l'approccio Leader, se non troppo istituzionalizzato e burocratizzato, rappresenta davvero uno strumento insostituibile per la creazione di legami solidi e duraturi che contribuiscano a fondare nel lungo periodo le fondamenta dell'architettura europea.

CONCLUSIONI

L'Unione europea dispone di una politica attiva di sviluppo rurale, strettamente interconnessa con una serie di altre politiche definite ormai più a livello europeo che a livello nazionale, o meglio, per le quali i singoli Paesi si adeguano a linee guida e orientamenti stabiliti a Bruxelles. Per il periodo 2007-2013 si è stabilito di collocare una maggiore enfasi su una politica per lo sviluppo rurale dell'UE che sia prima di tutto coerente. Ecco la ragione per cui il piano strategico nazionale di ogni Paese di ciascuno Stato membro deve essere fondato su linee guida strategiche dell'Unione europea. L'attuazione di programmi di sviluppo rurale in Bulgaria ha avuto e sta avendo tutt'ora un impatto positivo sull'economia rurale, contribuendo in tal modo al miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali.

In realtà si potrebbe generalizzare con un buon grado di approssimazione alla realtà affermando che, anche se a diversi livelli di sviluppo di partenza, i Paesi dei Balcani occidentali fronteggiano sfide simili con riferimento alla diversificazione e alla modernizzazione delle loro economie rurali. Lo scopo ultimo dei cambiamenti intercorsi in tale settore in tempi recenti è quello di rafforzare la competitività dell'economia rurale. Le risorse naturali e di forza lavoro, un clima favorevole e la vicinanza al mercato europeo hanno costituito le ragioni di fondo per stabilire che i Paesi dei Balcani occidentali avessero tutte le adeguate precondizioni per un'attuazione favorevole del concetto di sviluppo rurale integrato.

Tuttavia la realtà ha dimostrato numerosi limiti allo sviluppo di queste aree nel processo di integrazione europea. In tale contesto, tutti i Paesi hanno dato avvio ad attività volte ad armonizzare il collegamento con le maggiori priorità europee, così come la coerenza con tutte le altre politiche europee. I Paesi dei Balcani occidentali che hanno ricevuto lo status di Paesi candidati all'adesione alla membership europea hanno, proprio sulla scorta di tale incentivo, fatto progressi significativi nello sviluppo delle proprie aree rurali, anche grazie alla disponibilità di risorse provenienti dai finanziamenti per la preadesione, nonché ad altre forme di sostegno da parte dell'Unione europea. Il maggiore obiettivo dell'assistenza finanziaria dell'Unione europea è infatti il miglioramento della capacità istituzionale, al qualità dell'attuazione della legislazione coì da rendere possibile una loro semplice integrazione nelle politiche comuni una volta che fossero diventati membri dell'Unione a tutti gli effetti. I meccanismi di assistenza finanziaria dell'Unione europea si sono consolidati negli strumenti IPA e hanno avuto un tasso di significatività molto elevato per lo sviluppo delle aree rurali.

L'abilità di riconoscere l'orientamento dei Paesi membri è un criterio di fondamentale importanza per guidare lo sviluppo rurale della Bulgaria. Da un lato, ciò garantisce linee guida valide su possibili modi per attuare il processo di consolidamento e sviluppo delle aree rurali. Dall'altro lato l'informazione disponibile permette di non commettere errori che altri Paesi europei hanno compiuto prima nel medesimo settore.

In questi processi, comunque, nessuna procedura o soluzione può essere troppo agevolmente generalizzata e sicuramente l'esperienza del confronto e della creazione di

legami transnazionali con comunità rurali di un altro Paese membro con alcune somiglianze di fondo si è dimostrato uno strumento di primaria importanza per lo sviluppo delle aree bulgare interessate dal programma CRID.

INDICE DELLE FIGURE

- Figura 1: Cartina della Repubblica di Bulgaria	5
- Figura 2 Diagramma di funzionamento della piattaforma informatica	87
- Figura 3– Focus sulle attività di start-up della piattaforma informatica e dell'Osservatorio delle Politiche di Sviluppo Rurale.....	88
- Figura 4 Focus sull'implementazione della piattaforma informatica all'interno del Centro Servizi	89
- Figura 5 Focus sull'implementazione della piattaforma informatica per la realizzazione del portale WEB.....	92
- Figura 6.....	103
- Figura 7.....	106
- Figura 8: Matrice di leaderabilità.....	111

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA:

- Arhenz H., 2004, *Agricultural Policy and Rural Development: Theoretical and Empirical Aspects*. In: *The Role of Agriculture in Central and Eastern European Rural Development: Engine of Change or Social Buffer?* Ed. M. Petrick, P. Weingarten. "Studies on the Agri-cultural and Food Sector in Central & Eastern Europe" 25, IAMO: 340–355.
- Barca F., 2003, *Cooperation and Knowledge-pooling in Clusters: Designing Territorial Competitiveness Policies*, in *Cooperation, Networks and Institutions in Regional Innovation Systems*, D. Fornahl and T. Brenner eds., Edward Elgar Publishing.
- Bogdanov, N., 2007, *Small Rural Households in Serbia and Rural Non-farm Economy*, UNDP, Belgrade.
- Bulmer S., Dolowitz D., Humphereys P., Padgett S., 2007, *Policy Transfer in European Union Governance: Regulating the Utilities*. Routledge, Abingdon.
- Burcu Eke1 and Ali M Kutan, 2005, "IMF-Supported Programmes in Transition Economies: Are They Effective?", *Comparative Economic Studies* (2005) 47, 23–40.
- Cacace D., 2010, *Migliorare l'attuazione dell'Asse IV in Italia: strategie e strumenti. Circuiti finanziari e sistema dei controlli*. Rete Rurale Nazionale - Task Force Leader, Roma. Committee of the Regions (2009). "White paper on multilevel governance". CONST-IV-020, 80th plenary session 17 and 18 June 2009.
- Cacace D., Di Napoli R., Ricci C. (2010), "La valutazione dell'approccio leader nei programmi di sviluppo rurale 2007-2013: un contributo metodologico", presentato al Congresso Annuale 2010 dell'Associazione Italiana di Valutazione, nella Sessione: "La valutazione della Politica di Sviluppo Rurale tra crisi e nuova programmazione". Pisa, 26 marzo 2010.
- Callahan R., 2007, *Governance: The collision of politics and cooperation*. "Public Administration Review" 67 (2): 290–301.

- Castillo, J.S. and E. Ramos, 2010, *El nuevo desarrollo rural y el futuro de la política rural en la Unión Europea*, pp. 177-212. In: Gómez-Limón, J.A. and J.M. García (eds.). *El chequeo médico de la PAC*. Editorial Eumedia; MARM, Madrid.
- Ceña, F., 1994, *Planteamientos económicos del desarrollo rural: perspectiva histórica*. *Revista de Estudios Agrosociales* 169, 11-52.
- Chevalier P., 2012, *Le transfert du modele européen LEADER: entre diffusion des normes et durcissement réglementaire*. "Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest" 3. Action publique et developpement territorial en Europe centrale.
- Chevalier P., Maurel M.-C., 2010, *LEADER w krajach Europy OERodkowej. Mechanizmy transferu modelu rozwoju lokalnego* [Policy Transfer of the Local Development Model. The Leader Program Implementation in Central European countries]. „Wieoe i Rolnictwo” 4: 26–41.
- Chevalier P., Maurel M.-C., 2012, *L'expérimentation de l'approche LEADER en Hongrie et en République tcheque: deux logiques politiques différentes*. "Revue d'Etudes Comparatives Es-t-Ouest" 3. Action publique et developpement territorial en Europe centrale.
- Clark, J.R.A., A. Jones, C.A. Potter, and M. Lobley, 1997, *Conceptualising the evolution of the European Union's agrienvironment policy: a discourse approach*. *Environment and Planning, A* 29, 1869-1885.
- Commissione Europea, 1988, *Il futuro del mondo rurale*. (COM (88) 501 final). Brussels.
- Commissione Europea, 1991, Comunicazione n. 73, "LEADER", Brussels.
- Commissione Europea, 2008, *Libro verde della coesione territoriale*, (COM (2008) 2550). Brussels.
- Consiglio dell'Unione europea, 2005, Regolamento del Consiglio (CE) n. 1698/2005 del 20 Settembre 2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR, Brussels.
- Deberre J.-C., 2007, *Décentralisation et développement local*. "Afrique contemporaine" 221:45–54.
- Deidda D., 2007, *Il partenariato nei Progetti di Sviluppo*, in *Rivista dello Sviluppo Rurale*, n. 8. Rete Nazionale per lo Sviluppo Rurale, Roma.

- Denters B., Rose L.E., 2005, *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire.
- Derek B. van Berkel, Peter H. Verburg, 2011, *Sensitising rural policy: Assessing spatial variation in rural development options for Europe*, Land Use Policy, Volume 28, Issue 3, July 2011, Pages 447–459.
- Dore G., 2011, *Le programme européen LEADER a 20 ans: Bilan et perspectives a partir du cas français*. Communication aux 5emes journées de Recherches en Sciences Sociales, SFER-INRA-CIRAD, Agrosup Dijon.
- EAR, 2006, *Rural development as a major pillar of the policy*, European Agency for reconstruction, Belgrade.
- Eleni Papadopoulou, Nikolas Hasanagasb, David Harvey, 2011, *Analysis of rural development policy networks in Greece: Is LEADER really different?*, Land Use Policy, Volume 28, Issue 4, October 2011, Pages 663–673.
- Emilio Galdeano-Gómez, José A. Aznar-Sánchez and Juan C. Pérez-Mesa, 2011, *The Complexity of Theories on Rural Development in Europe: An Analysis of the Paradigmatic Case of Almería (South-east Spain)*, Sociologia Ruralis, Volume 51, Issue 1, pages 54–78, January 2011.
- Evaluated, 2008, *The resource for the evaluation of Socio-Economic Development. The Guide – Revised version*. Info regio. http://ec.europa.eu/regional_policy/index_it.htm
- Gallardo, R. and F. Ramos, 2009, *Un chequeo de la PAC y un futuro incierto*. pp. 327-348. In: Analistas Económicos de Andalucía (eds.). Informe anual del sector agrario en Andalucía 2008. Editorial UNICAJA, Malaga, Spain.
- Gallardo, R., D. Ortiz, F. Ramos, and F. Ceña, 2008, *The emergence of territories in rural development processes*. pp. 401-423. In: Brasili, C., R. Fanfani, and J.L. Rastoin (eds.). Knowledge, sustainability and bioresources in the further development of the agri-food system. Bologna University Press, Bologna, Italy.
- Giedrius Pašakarnisa, David Morley, Vida Malienė, 2013, *Rural development and challenges establishing sustainable land use in Eastern European countries*, Land Use Policy, Volume 30, Issue 1, January 2013, Pages 703–710.

- Gorton M., Hubbard C., Hubbard L., 2009, *The folly of European Union policy transfer: why the Common Agricultural Policy (CAP) does not fit Central and Eastern Europe*. "Regional Studies" 43: 1305–1317.
- Halamska M., 2005, *Rozwój wiejski w Portugalii w latach 1986–2000. Wzór czy przestroga dla Polski?* [Le développement rural au Portugal dans les années 1986–2000. Un modèle ou un avertissement pour la Pologne?]. IRWIR PAN, Varsovie.
- Halamska M., Maurel M.-C., (ed.), 2010, *Les acteurs locaux à l'épreuve du modèle européen LEADER*. France-Hongrie-Pologne. CEFRES/IRWIR PAN, Prague.
- <http://ec.europa.eu/eurostat>, Eurostat, 2007, 2010. EC, Luxembourg.
- <http://enrd.ec.europa.eu/>, ENRD – European Network for Rural Development, 2010. EC, Brussels.
- Hubbard C, Gorton M, 2011, *Placing agriculture within rural development: evidence from EU case studies*. Environment and Planning C: Government and Policy 29(1) 80 – 95
- Ilian Mihov, 1999, *The Economic Transition in Bulgaria - 1989-1999*, INSEAD.
- Jouen M., 2011, *La politique de cohésion*. La Documentation Française.
- Kooiman J., 2003, *Governing as governance* - SAGE Publications Ltd, London.
- Kukorelli Szorenyine I., 2005, *The Appearance and Role of Micro-Regional Co-operations in the Hungarian Spatial Development*. "Geograficky Easopis" 57, 3: 229–246.
- Lacquement G., 2008, *Du développement local dans les nouveaux Länder allemands: acteurs et territoires des programmes d'initiative communautaire LEADER+*. "Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest" 39, 4: 81–112.
- Le Roy, A, 1998, *De la pluriactivité à la multifonctionnalité de l'agriculture, in agricultures, territoires politiques*. Groupe de Prospective Agricultures et Territoires en France et en Europe à l'horizon 2015, Paris.
- Lostak M., Hudeèková H., 2010, *Preliminary impacts of the LEADER+ approach in the Czech Republic* [Pøedbìãne dopady pøístupu LEADER+ v Èeske Republice]. "Agricultural Economics" 1/56: 249–265.

- Mantino F., 2002, *Fondi strutturali e politiche di sviluppo, La programmazione e la gestione degli interventi 2000-2006 nell'Unione Europea*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Maurel M.-C., 2008, *L'action publique „par le bas”: l'approche LEADER en Europe centrale*. "Revue d'Etudes Comparatives Est/Ouest" 39: 59.
- Maurel M.-C., Halamska M., 2006, *Démocratie et gouvernement local en Pologne*. CNRS editions, Paris.
- Maurel M.-C., Pola P., 2010, *L'émergence du développement local: le cas de Bóly en Transdanubie méridionale*. In: M. Halamska, M.-C. Maurel (dir.) *Les acteurs locaux a l'épreuve du modele européen LEADER: France-Hongrie-Pologne*. CEFRES/IRWIR PAN, Prague.
- Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, Roma, 2009, *Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale 2007-2013* (vers. 20.10.2009).
- Pálné-Kovács I., 2011, *Local governance in Hungary-the balance of the Last 20 Years. Discussion papers n°83*. Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences, Pecs.
- Pecqueur, B., 2000, *Le développement local*. 2nd ed. Syros, Paris.
- Pola P., Kovacs I., 2010, *Some experiences of the Hungarian LEADER program*. Regional Studies Association, Annual International Conference, Pecs (Hongrie), 24–26 May.
- Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013 (predisposti dalle Regioni italiane ed approvati dalla Commissione europea tra il settembre 2007 ed il febbraio 2008).
- Râmniceanu I., Ackrill R., 2007, *EU rural development policy in the new member states: promoting multifunctionality?* "Journal of Rural Studies" 23: 416–429.
- Ray C., 2000, *The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory*. "Sociologia Ruralis" 40, 2: 163–172.
- Ricci C., 2005, *Gli insegnamenti della valutazione ex post di LEADER II*. Saggio pubblicato su Materiali UVAL, n. 7. Ministero dell'Economia e delle Finanze, DPS, UVAL, Roma.
- Ricci C., Montironi M. a cura di (2005) "Sostegno alla progettazione integrata nelle regioni del Centro Nord - Vol. 3. Esperienze locali a confronto", Formez

Centro di Formazione Studi, Roma. All'interno: Montironi M., Ricci C. *"Identità e missione dei partenariati locali di sviluppo"*.

- Ricci C., Montironi M. a cura di 2005, *Sostegno alla progettazione integrata nelle regioni del Centro Nord - Vol. 2. I modelli regionali di programmazione*, Formez Centro di Formazione Studi, Roma. All'interno: Montironi M., Ricci C. *"Introduzione"*; Baldasso O., Briata P., Ricci C.
- Saurugger S., Surel Y., 2006, *L'europeanisation comme processus de transfert de politique publique*. "Revue internationale de politique comparee" 13, 2: 179–211.
- Smith A., 1995, *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*. L'Harmattan.
- Spieser C., 2008, *Les fonds structurels européens: quels outils pour faire face aux restructurations?* "Revue Internationale de Droit Economique" 22: 2.
- Van der Ploeg, J.D., H. Renting, G.L. Brunori, K. Knickel, J. Mannion, T. Marsden, K. De Roest, E. Sevilla-Guzmán, and F. Ventura, 2000, *Rural development: from practices and policies towards theory*. *Sociologia Ruralis* 40(4), 391-408.
- Vulcic, Ristic, Vujicic, 2012, *European integration and rural development policy in the Republic of Serbia and West Balkan countries*, *Bulgaria Journal of Agricultural Science*, 18: 519-530.