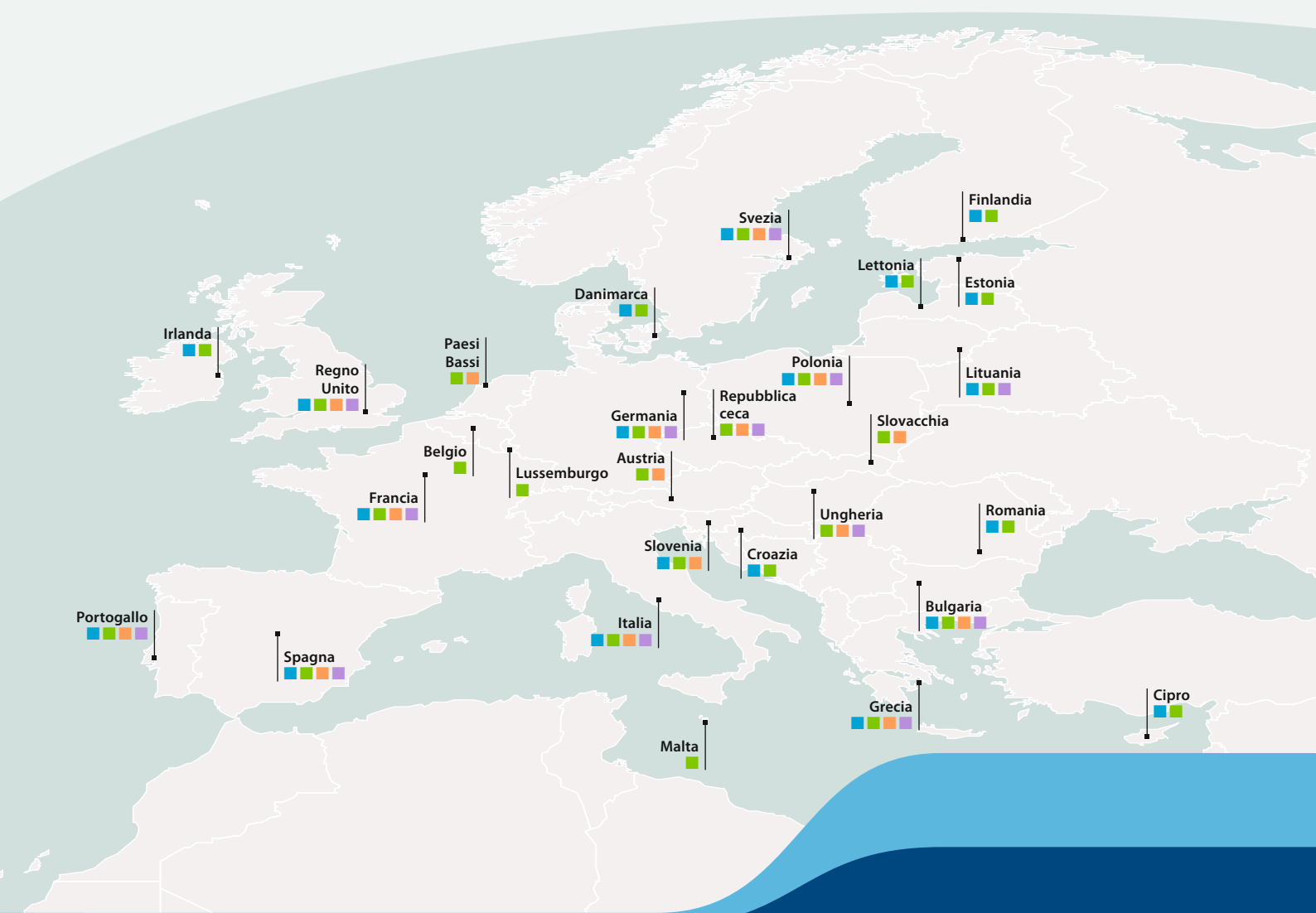




Sviluppo locale di tipo partecipativo: avvio della fase attuativa



Copertina:

Stati membri utilizzando il CLLD nei seguenti fondi:

■ **FEAMP** ■ **FEASR** ■ **FESR** ■ **FSE**

Foto:

FLAG Lesbo (8), GAL Ponte Lama (13-14), Comune della città dell'Aia (16), Autorità di gestione del FEAMP, Bretagna (20), Autorità di Gestione del FSE, Kujawsko-Pomorskie (25), GAL Partenariato Krajna e Paluki (27), Rete LEADER della Repubblica ceca (29)

Autori:

Urszula Budzich-Tabor, Pedro Brosei con il contributo di: Jane Davis, Nadia Di Liddo, Joanna Gierulska, John Grieve, Michał Heller, Linda James, Ryszard Kamiński, František Kubeš, Olivier Le Pivert, Johan Magnusson, Ton Overmeire, Anastasios M. Perimenis, Alistair Prior, David Rodda, Radim Sršen, Łukasz Tomczak, Gilles van de Walle, Monica Veronesi Burch, David Wilford

Produzione:

DevNet geie (AEIDL/Grupo Alba)/Kaligram.

Contatto:

FARNET Support Unit
Rue de la Loi 38, boîte 2 | B-1040 Brussels
+32 2 613 26 50 | info@farnet.eu | www.farnet.eu

Editore responsabile:

Commissione europea, direzione generale degli Affari marittimi e della pesca, il direttore generale.

Clausola di esclusione della responsabilità:

La DG Affari marittimi e pesca, pur partecipando alla produzione di questa rivista, non si assume alcuna responsabilità per quanto riguarda l'accuratezza, il contenuto o le opinioni espresse in articoli specifici. La Commissione europea, salvo laddove altrimenti affermato, non ha adottato o approvato in alcun modo le opinioni illustrate nella presente pubblicazione e le affermazioni ivi contenute non devono essere considerate come affermazioni della Commissione o come opinioni della direzione generale degli Affari marittimi e della pesca. La Commissione europea non garantisce l'accuratezza dei dati riportati nella presente pubblicazione. Né la Commissione né qualsiasi altra persona a nome della Commissione sono da considerarsi responsabili dell'uso che potrebbe essere fatto di tali dati.

ISBN 978-92-79-60765-3
ISSN 2363-4065
doi:10.2771/681035

Sviluppo locale di tipo partecipativo: avvio della fase attuativa

Indice

Elenco degli acronimi	4
1. Lo sviluppo locale di tipo partecipativo nel periodo 2014-2020	5
2. L'integrazione dei fondi CLLD a livello locale	6
2.1. L'integrazione di più fondi UE in un'unica strategia (GAL/FLAG Lesbo, Grecia)	7
2.2. Creare sinergie tra fonti di finanziamento europee e nazionali per conseguire obiettivi locali (Menter Môn, Galles, Regno Unito)	10
2.3. GAL e FLAG insieme per raggiungere obiettivi comuni (Puglia, Italia)	13
2.4. Una nuova sfida: estendere l'approccio partecipativo alle aree urbane (L'Aia, Paesi Bassi)	15
2.5. L'esperienza a livello locale	17
3. L'approccio partecipativo come strumento per conseguire gli obiettivi strategici dei Fondi SIE	19
3.1. L'approccio partecipativo nell'ambito del FEAMP: coinvolgere le comunità di pescatori bretoni nello sviluppo territoriale integrato	19
3.2. L'approccio partecipativo nell'ambito del FEASR: sviluppare le imprese e creare occupazione nell'Inghilterra rurale con il sostegno di LEADER e di altri fondi	23
3.3. L'approccio partecipativo nell'ambito del FSE: migliorare la coesione sociale nella regione Kujawsko-Pomorskie	25
3.4. L'approccio partecipativo nell'ambito del FESR: recuperare il potenziale sociale ed economico delle zone rurali della Repubblica ceca	28
3.5. L'esperienza delle Autorità di gestione	31
4. Facilitare l'attuazione dello sviluppo locale di tipo partecipativo	32
4.1. Garantire la semplificazione e la rendicontabilità, anche grazie alle Opzioni semplificate in materia di costo (OSC, Polonia)	32
4.2. Garantire il coordinamento tra più fondi a livello di programma (Svezia)	35
4.3. Apprendere dal passato: l'esperienza scozzese	36
5. Conclusioni	39
Allegato: panoramica dell'attuazione dello sviluppo locale di tipo partecipativo nell'UE	41

Elenco degli acronimi

AdG	Autorità di Gestione	Stati membri dell'UE:	
PCP	Politica comune della pesca	AT	Austria
SLTP	Sviluppo locale di tipo partecipativo	BE	Belgio
DG AGRI	Direzione generale della Commissione europea per l'Agricoltura e lo sviluppo rurale	BG	Bulgaria
DG EMPL	Direzione generale della Commissione europea per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione	CY	Cipro
DG MARE	Direzione generale della Commissione europea per gli Affari marittimi e la pesca	CZ	Repubblica ceca
DG REGIO	Direzione generale della Commissione europea per la politica regionale e urbana	DE	Germania
FEASR	Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale	DK	Danimarca
FEP	Fondo europeo per la pesca (2007-2013)	EE	Estonia
FEAMP	Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (2014-2020)	ES	Spagna
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale	FI	Finlandia
FSE	Fondo sociale europeo	FR	Francia
Fondi SIE	Fondi strutturali e di investimento europei	GR	Grecia
FLAG	Gruppo di azione locale pesca	HR	Croazia
GAL	Gruppo di azione locale	HU	Ungheria
SSL	Strategia di sviluppo locale	IE	Irlanda
LEADER	<i>Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale</i> (Collegamento fra le azioni di sviluppo dell'economia rurale)	IT	Italia
PMI	piccole e medie imprese	LT	Lituania
PO	Programma operativo	LU	Lussemburgo
PSR	Programma di sviluppo rurale	LV	Lettonia
OSC	Opzioni semplificate in materia di costo	MT	Malta
SM	Stato membro	NL	Paesi Bassi
		PL	Polonia
		PT	Portogallo
		RO	Romania
		SE	Svezia
		SI	Slovenia
		SK	Slovacchia
		UK	Regno Unito

1. Lo sviluppo locale di tipo partecipativo nel periodo 2014-2020

Lo Sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) è stato utilizzato come strumento strategico nelle zone rurali sin dai primi anni '90 (con il nome LEADER) e dal 2007 anche nelle zone di pesca (Asse 4 del Fondo europeo per la pesca). Dal 2014, questo approccio può essere utilizzato anche per l'erogazione dei quattro Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE): il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo sociale europeo (FSE). In alcuni Stati membri o regioni dell'UE questi fondi possono essere abbinati tra loro per sostenere l'attuazione di una strategia di sviluppo locale unica.

Di conseguenza, la metodologia CLLD, nata e sviluppata principalmente in ambito rurale, è oggi utilizzata in varie zone d'Europa. Ciò implica necessariamente l'acquisizione di nuove conoscenze e competenze da parte delle Autorità di gestione (AdG), degli Organismi Intermedi, degli organismi pagatori, dei gruppi di azione locale (GAL) e dei beneficiari. In particolare:

- > i soggetti interessati dall'erogazione dei fondi del FESR e del FSE, anche nelle zone urbane, devono essere a conoscenza di ciò che è possibile realizzare in materia di CLLD e di come utilizzare tale approccio per conseguire gli obiettivi strategici;
- > gli attori interessati dallo sviluppo locale di tipo partecipativo che operano in zone dove è prevista una qualche forma di finanziamento plurifondo (ossia l'utilizzo congiunto di più fondi nell'ambito di una stessa strategia) dovranno coordinare e abbinare diversi strumenti finanziari per rispondere al meglio alle sfide dello sviluppo locale.

La Commissione europea ha creato degli strumenti per assistere gli attori locali, regionali e nazionali nella programmazione e nell'attuazione dell'approccio CLLD. Nel 2013-2014 le quattro Direzioni generali (DG) preposte a tale metodologia hanno elaborato congiuntamente due documenti orientativi, uno destinato principalmente alle autorità di gestione e l'altro

a uso degli attori locali¹. Il presente opuscolo si ispira a questi documenti orientativi, tenendo conto altresì delle prime esperienze attuative in materia di CLLD realizzate all'inizio del periodo di programmazione 2014-2020.

Il **Capitolo 2** analizza concrete possibilità di integrazione dei fondi comunitari a livello locale: quattro esempi tratti da varie regioni in Europa illustrano approcci diversi al coordinamento dei finanziamenti in materia di CLLD.

Il **Capitolo 3** presenta il punto di vista di quattro AdG che utilizzano il CLLD nei rispettivi programmi operativi per raggiungere gli obiettivi strategici dei fondi UE interessati. La prospettiva delle AdG è integrata dal punto di vista dei GAL sulle sfide e le opportunità offerte dall'approccio CLLD nelle rispettive zone di intervento, facendo riferimento alle modalità con cui essi intendono rispondervi nelle loro strategie locali.

Il **Capitolo 4** si concentra sulle criticità specifiche nell'attuazione di CLLD, con particolare riferimento alle problematiche legate alla semplificazione e a una corretta articolazione plurifondo a livello dei programmi.

L'**Allegato** presenta lo stato di avanzamento di CLLD nell'ambito dei fondi UE, aggiornata a febbraio 2016.

Il contenuto del presente opuscolo è ampiamente ispirato ai casi di studio e ai dibattiti avuti nel corso del seminario transnazionale intitolato "L'attuazione dello sviluppo locale di tipo partecipativo nei fondi SIE", organizzato a Edimburgo nel dicembre 2015 dalla DG MARE, di concerto con le altre tre DG responsabili dell'approccio CLLD (AGRI, EMPL, REGIO). Il nostro più sentito ringraziamento alle AdG e ai GAL che hanno contribuito all'evento e alla presente pubblicazione, fornendo informazioni sull'attuazione di CLLD nel rispettivo paese, regione o zona di intervento.

1 http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_community_local_development.pdf,
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_it.pdf.

2. L'integrazione dei fondi CLLD a livello locale

Numerosi partenariati locali impegnati nel CLLD hanno già maturato una precedente esperienza nell'abbinamento e nel coordinamento di più fonti di finanziamento. In Lettonia, ad esempio, tutti i gruppi di azione locale pesca (FLAG)² e molti FLAG di Danimarca, Finlandia, Svezia e Germania hanno avuto la possibilità di presentare domanda di finanziamento sia per il FEASR che per il FEP nel periodo 2007-2013, sebbene fossero generalmente tenuti a inoltrare domande distinte per ciascuna fonte di finanziamento. In altri Stati membri, come ad esempio in Grecia, diverse fonti gestite da uno stesso organismo dovevano tuttavia riguardare zone geografiche diverse.

Dal periodo 2014-2020, i GAL possono elaborare un'unica strategia e richiedere sovvenzioni nell'ambito di più fondi SIE. Questa possibilità, tuttavia, sarà disponibile soltanto in un ristretto numero di Stati membri e regioni (si veda l'Allegato). In altre parti d'Europa, i GAL riceveranno assistenza da un unico fondo e qualora decidessero di ricorrere a un'altra fonte di finanziamento dovranno presentare domanda separatamente, in base ai singoli progetti³, analogamente a quanto avveniva in passato.

Gli esempi descritti nel presente capitolo illustrano le modalità adottate da alcuni GAL e FLAG per il coordinamento di più fondi a livello locale:

- > il GAL/FLAG Lesbo (Grecia) attua il CLLD nell'ambito di due fondi (FEASR e FEP), combinandoli in una singola strategia globale;
- > a Menter Môn (Galles), l'agenzia per lo sviluppo locale è stata istituita col sostegno LEADER e ha gradualmente ampliato le sue fonti di finanziamento e il suo ambito di intervento;
- > in Puglia, GAL e FLAG intervengono in zone diverse, ma i loro approcci e obiettivi strategici sono ampiamente complementari.

Il presente capitolo illustra altresì un esempio di strategia CLLD integrata in un contesto più ampio di sviluppo urbano, un processo attualmente in corso nel distretto di Scheveningen (L'Aia, Paesi Bassi).

Questi esempi sono stati scelti perché ritenuti emblematici di iniziative locali che hanno aperto la strada all'integrazione di diverse fonti di finanziamento a livello locale e/o allo sviluppo della metodologia CLLD in nuove zone (quali l'iniziativa di CLLD a Scheveningen). Per il loro carattere pionieristico e il loro specifico orientamento al contesto locale, queste iniziative non dovrebbero essere considerate esempi di buone prassi, quanto piuttosto una vera e propria fonte di ispirazione per altri gruppi di azione locale che intendono adottare un approccio plurifondo a livello locale.

2 Il termine comunemente utilizzato a livello dell'UE per i partenariati locali che operano nell'ambito dello sviluppo locale di tipo partecipativo è "Gruppo di azione locale" (GAL). Nella presente pubblicazione, il termine FLAG (*Fisheries Local Action Group*, ossia Gruppo di azione locale pesca) si riferisce specificamente ai GAL situati in zone vocate alla pesca che attuano l'approccio CLLD fruendo di un sostegno nell'ambito del FEP o del FEAMP. Per indicare un gruppo locale, indipendentemente dalla sua fonte di finanziamento, verrà utilizzato il termine più generico "GAL".

3 Ad esempio, è possibile che il GAL debba presentare una proposta progettuale nell'ambito di bandi specifici organizzati dalle autorità di gestione del FESR o del FSE.

2.1. L'integrazione di più fondi UE in un'unica strategia (GAL/FLAG Lesbo, Grecia)

Il GAL/FLAG Lesbo è stato scelto come esempio paradigmatico di partenariato che è riuscito ad integrare varie fonti di finanziamento nel precedente periodo di programmazione. Il GAL/FLAG ha dimostrato che qualora un processo di sviluppo locale attuato nella zona abbinati CLLD e gestione di più fondi è importante definire con chiarezza le responsabilità e il processo decisionale. Ha inoltre permesso di evidenziare il ruolo svolto dall'agenzia di sviluppo locale nell'armonizzare il quadro di erogazione dei diversi fondi.

L'agenzia per lo sviluppo locale di Lesbo (ETAL S.A.) è un'entità giuridica privata composta da partner pubblici e privati. Istituita nel 1992 nel corso di LEADER I, l'agenzia opera esclusivamente per l'attuazione dei programmi comunitari e attinge a una gamma diversificata di fonti di finanziamento a sostegno dell'implementazione di un'unica strategia globale.

La strategia attuata nel periodo 2007-2013 mirava in via prioritaria allo sviluppo di prodotti tipici di fascia alta per favorire la diversificazione dell'offerta turistica sull'isola, così da integrare le attività rurali. Questo obiettivo permeava tutte le attività dell'agenzia, comprese le strategie dei GAL e dei FLAG.

ETAL era responsabile dell'attuazione delle azioni finanziate nell'ambito del FEASR e del FEP sulle isole greche di Lesbo, Lemno e Agiostrati. Queste ultime si trovano in una delle regioni europee più periferiche e arretrate dell'UE in termini di PIL, con infrastrutture carenti e un elevato tasso di disoccupazione (15%) ed emigrazione. La regione, tuttavia, vanta anche un ambiente incontaminato e un ricco patrimonio culturale e a differenza di altre isole greche soggette a una forte pressione turistica, Lesbo e le isolette limitrofe sono riuscite a mantenere un ambiente protetto e a preservare la loro immagine di destinazione turistica d'élite.



Nel periodo 2007-2013, i finanziamenti al CLLD stanziati a titolo del FEASR (LEADER) e del FEP (Asse 4) venivano utilizzati insieme ai fondi dell'Asse 3 del FEASR (diversificazione e qualità della vita), dell'Iniziativa a favore dell'Occupazione locale del FSE (economia sociale), del Programma per la società digitale del FESR, di INTERREG e di singoli progetti finanziati dal FESR, nonché insieme ad altre risorse proprie dell'agenzia destinate al conseguimento di obiettivi strategici generali. La dotazione complessiva finale è stata quindi di circa 45 milioni di euro, di cui 27,5 milioni di euro di fonte pubblica. Le principali fonti di finanziamento, tuttavia, erano il FEASR e il FEP.



▲ Il porticciolo di Lesbo

Per quanto riguarda gli aspetti attuativi, il processo decisionale dipendeva dal finanziamento e dal programma in questione. Per quanto riguarda il FEP (2007-2013), il Consiglio di amministrazione (CdA) dell'ETAL aveva istituito un organo decisionale distinto (comitato) formato da membri del CdA e da rappresentanti della comunità di pescatori (ad esempio, l'associazione di pescatori professionisti dell'isola). Il comitato, composto da cinque membri, decideva in merito alle questioni relative all'Asse 4, sulla base di proposte presentate dal personale del FLAG (responsabile degli aspetti operativi).

Un meccanismo analogo era previsto anche per l'Asse 4 del FEASR (LEADER), mentre l'attuazione dell'Asse 3 del FEASR, disciplinata da una convenzione distinta con il Ministero degli Affari rurali, implicava un diverso meccanismo decisionale dovuto alla maggiore estensione della zona interessata. Le quattro agenzie di sviluppo della regione del Nord Egeo hanno quindi deciso di consorziarsi, creando un organo decisionale composto da un rappresentante di ciascuna agenzia. L'ETAL, nella sua qualità di partner capofila, aveva diritto di voto decisivo.

In questo modo, l'ETAL ha messo a punto per ciascun programma di finanziamento principale un sistema caratterizzato da una chiara separazione delle responsabilità. Il coinvolgimento di vari membri del CdA dell'ETAL negli organi decisionali garantisce la flessibilità e la coerenza necessarie. Lo stesso CdA, composto da dieci membri, non partecipa alla selezione dei progetti ma monitora l'avanzamento dell'intera strategia integrata. Il CdA si riunisce formalmente almeno una volta ogni due mesi (in molti casi con maggior frequenza) per analizzare i progressi della strategia globale. Vari *stakeholders* sono invitati a partecipare a tali riunioni.

Le attività di animazione fanno sempre riferimento alla strategia globale per il territorio. Una volta coinvolti, i potenziali beneficiari possono essere orientati verso una specifica fonte di finanziamento, in funzione delle loro esigenze o della zona di provenienza. Ricevono quindi tutta l'informativa necessaria per preparare la propria candidatura. I bandi per i vari fondi sono stati armonizzati, vengono pubblicati almeno una volta l'anno e consentono ai beneficiari il tempo sufficiente per sviluppare le proprie idee.

L'agenzia ha incentrato gran parte delle proprie attività sul settore privato, offrendo incentivi e agevolazioni così da garantire che le imprese locali collaborino al conseguimento di un obiettivo comune. Questo conferisce coerenza alla strategia, anche nel caso in cui attività diverse vengano finanziate da fonti diverse. Di concerto con i *stakeholder* locali, l'agenzia ha attuato una politica di sostegno diretto ad alcune "azioni strutturali" che possono fornire utili spunti per altri progetti. Ad esempio, il finanziamento di investimenti infrastrutturali comunali per l'allestimento di percorsi escursionistici mirava ad incentivare gli imprenditori privati a creare attività correlate a tali itinerari. Di recente, queste attività sono state ampliate e diversificate, sino ad includere il cicloturismo. Ad ottobre 2016 è in programma un importante evento: una gara che consentirà ai partecipanti di scegliere tra più percorsi per esplorare la fitta rete di sentieri presenti sull'isola che collegano i principali punti di interesse del territorio. L'iniziativa, promossa in collaborazione con organizzazioni italiane, maltesi e slovene, fruisce del sostegno del programma COSME (FESR) per la diversificazione dell'attività turistica.

Un'iniziativa conclusasi recentemente, che ha realizzato la digitalizzazione delle collezioni contenute in una biblioteca centenaria, rappresenta un altro esempio di progetto plurifondo. L'associazione che gestisce la biblioteca ha fruito di un finanziamento del FESR per la digitalizzazione delle opere e di una sovvenzione del FEASR per ristrutturare l'edificio e migliorarne l'accessibilità. A due mesi dal completamento del progetto, la biblioteca ha già coinvolto attivamente la comunità nelle sue iniziative, organizzando un laboratorio per la scuola del paese sull'uso degli strumenti tradizionali e utilizzando le apparecchiature appena acquistate.

Una delle principali sfide per l'utilizzo integrato di più fondi è rappresentata dalle norme di ammissibilità definite a livello dei programmi. Nel periodo 2007-2013, in Grecia, alcune tipologie di finanziamento erano accessibili esclusivamente in determinate zone amministrative pre-definite. Gli aiuti del FEP, ad esempio, erano riservati alle sole aree costiere, mentre il FEASR poteva intervenire soltanto in ambito rurale, ma non nelle aree rurali che già fruivano del FEP, rendendo difficile l'integrazione di questi due strumenti finanziari. Nel nuovo scenario multifondo 2014-2020, l'intera isola sarà ammissibile a fruire degli aiuti per lo sviluppo locale di tipo partecipativo a titolo del FEASR, del FESR e del FSE, mentre il FEAMP continuerà a finanziare esclusivamente le attività delle zone costiere.

Anche il complesso iter amministrativo per l'erogazione dei fondi rappresenta una sfida di rilievo per l'agenzia. A tale proposito, l'ETAL assiste i beneficiari controllando che l'intera documentazione sia in ordine prima che questi inoltrino domanda all'AdG e in molti casi l'agenzia agevola i contatti con le autorità fiscali e i revisori contabili.

Nel periodo 2007-2013 l'agenzia è riuscita a ottenere per la propria strategia cospicui finanziamenti comunitari: Asse 3 del FEASR (12,3 milioni di EUR), Asse 4 del FEASR – LEADER (6,5 milioni di EUR) e Asse 4 del FEP (4,5 milioni di EUR). Nel periodo 2014-2020, l'agenzia di sviluppo di Lesbo auspica di poter finanziare la propria strategia nell'ambito di CLLD plurifondo. A tal proposito è attualmente in fase di preparazione un bando congiunto FEASR/FEAMP per le strategie dei GAL/FLAG coordinato dal Ministero dell'Agricoltura.

Negli ultimi mesi l'isola di Lesbo ha dovuto far fronte all'arrivo sulle sue coste di migliaia di profughi. Un forte senso comunitario ha aiutato gli isolani a gestire la situazione senza dimenticare la componente umana di questa tragedia. Un aspetto che sottolinea il ruolo fondamentale, nelle situazioni di crisi, di una radicata tradizione di sviluppo locale che consente di accedere a diverse fonti di finanziamento e di mobilitare la comunità locale per rispondere, in modo flessibile, ad un'ampia gamma di criticità. Tuttavia, il forte impatto socio-economico e ambientale della crisi dei migranti pone sostanziali sfide che metteranno alla prova le capacità di CLLD.

2.2. Creare sinergie tra fonti di finanziamento europee e nazionali per conseguire obiettivi locali (Menter Môn, Galles, Regno Unito)

Come il GAL/FLAG Lesbo (Grecia), anche Menter Môn (Galles) è un esempio virtuoso di come un'efficace agenzia per lo sviluppo locale possa combinare più fondi e affrontare un'ampia gamma di sfide, aderendo al contempo ai principi dell'approccio locale e partecipativo insito nello SLTP. L'esperienza di Menter Môn mostra come lo sviluppo locale richieda tempo e come il successo in questo campo dipenda dalla capacità di creare sinergie tra le opportunità di finanziamento offerte in ogni periodo di programmazione, mantenendo una visione a lungo termine.



Menter Môn è un GAL e un'agenzia senza scopo di lucro di proprietà della collettività. È stata istituita nel 1995, agli albori dell'Iniziativa comunitaria LEADER II, per attuare programmi di sviluppo rurale sull'isola di Anglesey. È diretta da dodici amministratori nominati dal settore privato e dal terzo settore.

Inizialmente, le sue attività erano prevalentemente incentrate sull'"animazione" delle aree rurali di Anglesey, penalizzate dalla perdita di risorse e attrattive. Questo lavoro di animazione, parte integrante di LEADER II nella zona, consisteva nel convincere le comunità locali che potevano contribuire attivamente al miglioramento delle proprie condizioni economiche.

Oggi, l'obiettivo strategico di più ampio respiro di Menter Môn è dare impulso e valorizzare l'economia locale sfruttando tutti gli strumenti a disposizione, seguendo al contempo i dettami dell'impresa sociale. In particolare, l'agenzia mira a favorire la cultura imprenditoriale nelle zone più problematiche e a dar vita a imprese sociali sostenibili che possano mettersi al servizio della comunità e creare occupazione.

Questo **approccio strategico di più ampio respiro** è bilanciato da un forte opportunismo pragmatico che permette di soddisfare i bisogni e le potenzialità individuati sul territorio attingendo alle risorse disponibili. Il lungo processo evolutivo di questo approccio strategico è andato via via modellandosi sulla base delle opportunità offerte nell'ambito dei diversi programmi che si sono susseguiti dal 1995.

Dai suoi primi interventi nel quadro di LEADER, l'agenzia è gradualmente cresciuta sino a divenire un'organizzazione per lo sviluppo locale profondamente radicata nel territorio ed è riuscita ad attrarre fondi per oltre 50 milioni di euro, creando lavoro per 35 persone. Oggi, le sue attività non sono più circoscritte all'isola di Anglesey, ma interessano altre parti del Galles. Potendo contare sui fondi di diversi programmi europei e gallesi, l'agenzia contribuisce al recupero e alla valorizzazione dei beni pubblici, sostiene eventi, crea imprese per la collettività e promuove il patrimonio locale. I cambiamenti introdotti sul piano operativo nel corso del tempo hanno richiesto adeguamenti al modello aziendale dell'agenzia, così da garantirne la vitalità economica a lungo termine. Pertanto, Menter Môn non solo ha deciso di sviluppare fonti di reddito alternative, ma anche di acquistare beni immobili, quali l'edificio in cui ha sede la stessa agenzia.

I fondi UE hanno svolto un ruolo importante nell'innescare un processo di sviluppo locale. Inizialmente, oltre a LEADER II, Menter Môn operava con i finanziamenti dell'Obiettivo 1 del FESR e ha continuato a utilizzare i Fondi strutturali anche nel corso di LEADER+.

Nel periodo 2007-2013, l'agenzia ha fruito di diversi programmi dell'Unione europea, tra cui:

- > circa 2,3 milioni di EUR da LEADER (Asse 4 del FEASR) e 830 000 EUR nell'ambito dell'Asse 4 del FEP per attuare strategie di sviluppo locale (SSL);
- > 2,7 milioni a titolo dell'Asse 3 del FEASR (diversificazione e qualità della vita – per lo più tramite il GAL);



- > 5,2 milioni dal FSE per il progetto *Shaping the Future* (per sostenere la riqualificazione professionale di 1 400 dipendenti della centrale nucleare di Wylfa a seguito della chiusura del reattore alla fine del 2015);
- > circa 5,2 milioni di EUR dal FESR, nell'ambito del programma Cyfenter, per fornire assistenza finanziaria alle imprese sociali (erogata nelle quattro contee del Galles Nord-occidentale).

Attualmente Menter Môn si finanzia con sovvenzioni e attività commerciali. L'agenzia partecipa ai bandi del governo del Regno Unito e del Galles in ambiti quali il sostegno all'occupazione e alle imprese, oltre a gestire attività proprie, tra cui un'unità per lo sviluppo di prodotti alimentari, strutture ricettive quali residence, una stazione per il conferimento dei rifiuti ingombranti, servizi paesaggistici e un servizio di consulenza ambientale.

L'economia e l'imprenditoria sociale e la proprietà collettiva rimangono al centro dell'impostazione strategica dell'agenzia. Tutte le attività gestite da Menter Môn, anch'esse imprese sociali, rientrano in quest'ottica. I responsabili di Menter Môn, infatti, ritengono che sia **necessario potenziare le capacità delle imprese sociali e delle organizzazioni di cittadini** per acquisire, sviluppare e gestire le risorse. L'obiettivo generale è raggiungere l'autosufficienza e sostituire la dipendenza dalle sovvenzioni con un maggior orientamento al mercato.

L'approccio LEADER/CLLD è profondamente radicato in tutte le attività di Menter Môn, ma sin dall'inizio è apparso evidente che le sole strategie dei GAL o dei FLAG non sarebbero state sufficienti ad assicurare un elevato livello di sviluppo generale e che occorresse una visione d'insieme per l'intera zona. Riunire diverse fonti di finanziamento era un aspetto essenziale per garantire un approccio strategico di più ampio respiro. La strategia di sviluppo locale LEADER di Anglesey per il periodo 2014-2020 è pensata come un laboratorio dell'innovazione, a complemento dei principali programmi UE. Questa strategia, essendo strettamente correlata a una serie di strategie regionali che trascendono i confini del territorio originario del GAL (l'isola di Anglesey) e interessano l'intero Galles nord-occidentale, sottolinea inoltre la portata regionale di Menter Môn.

Il coinvolgimento di Menter Môn, sin dall'inizio, nei progetti finanziati da altri fondi strutturali ha permesso di acquisire una profonda esperienza in merito all'integrazione dei Fondi SIE. Ad esempio, molte start-up all'avanguardia o imprese già presenti sul territorio con idee innovative vengono dapprima individuate nell'ambito di LEADER e, conformemente alla strategia del GAL di Anglesey, vengono poi orientate verso un possibile sostegno del FESR. Stessa situazione per gli individui o le imprese con bisogni formativi: da LEADER vengono poi orientati verso il sostegno previsto dal FSE. Per agevolare questo processo, Menter Môn ha creato una banca dati dei servizi accessibili tramite i programmi finanziati dai fondi SIE. Anche la consapevolezza del personale in merito ai limiti di intervento di LEADER è un elemento essenziale per assicurare un'adeguata consulenza ai potenziali beneficiari.

Un progetto LEADER II avviato alla fine degli anni '90 con l'idea di trasformare l'attività escursionistica in un settore di crescita economica è un esempio paradigmatico del lavoro a lungo termine che l'agenzia ha portato avanti nel quadro di un'iniziativa di sviluppo integrato. A tal fine, Menter Môn ha promosso la cooperazione tra gruppi di escursionisti, proprietari terrieri, consorzi agricoli, B&B, *residence*, associazioni per la difesa del patrimonio, enti di tutela e aziende di trasporto.

Da questa cooperazione è nato l'itinerario costiero "Coastal Path", un risultato particolarmente importante strutturato su vari elementi:

- > l'Anglesey Coastal Path (125 km);
- > le Strade dei Santi (8 x 8 km);
- > l'Anglesey Walking Festival (ora giunto alla sua decima edizione annuale);
- > la rete delle case-vacanza in fattoria di Anglesey (17 soci).

Si calcola che questi prodotti richiamino nella zona oltre 300 000 persone l'anno: circa 150 000 visitatori provengono da altri territori e la metà di questi afferma che le escursioni a piedi rappresentano la principale ragione della loro visita. L'impatto economico stimato si aggira intorno ai 16 milioni di EUR l'anno.⁴

L'esperienza del Coastal Path, una precoce innovazione nel settore del turismo di nicchia sull'isola, è stata successivamente estesa grazie al sostegno del Consiglio della Contea di Anglesey. La nuova SSL di Anglesey prevede un ulteriore ampliamento del percorso costiero e lo sviluppo di attività a tema legate alla bicicletta. Il cicloturismo, infatti, arreca importanti benefici all'economia della zona ed è già prevista la creazione di cinque nuovi anelli tematici che, partendo dall'itinerario costiero, andranno a completare l'offerta escursionistica fuori stagione.

Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi del periodo 2014-2020, il governo gallese ha incoraggiato i GAL LEADER a individuare opportunità di **cooperazione tra contee**. In quest'ottica, i GAL che operano a livello della contea di Anglesey e di Gwynedd hanno formalmente deciso di lavorare insieme e le rispettive SSL prevedono un impegno in materia di cooperazione interterritoriale.

Inoltre, Menter Môn è oggi l'organismo responsabile dei due GAL e gestisce un unico team che si occupa degli aspetti amministrativi e finanziari di entrambi, per garantire una maggiore efficienza.

Nel periodo 2007-2013 esisteva già un unico FLAG, diretto da Menter Môn, che copriva entrambe le contee nell'ambito dello sviluppo locale di tipo partecipativo per il settore della pesca. Al momento di andare in stampa, tuttavia, il processo per l'avvio del FEAMP in Galles non era ancora iniziato e non è noto se tale approccio verrà mantenuto anche nel periodo 2014-2020.

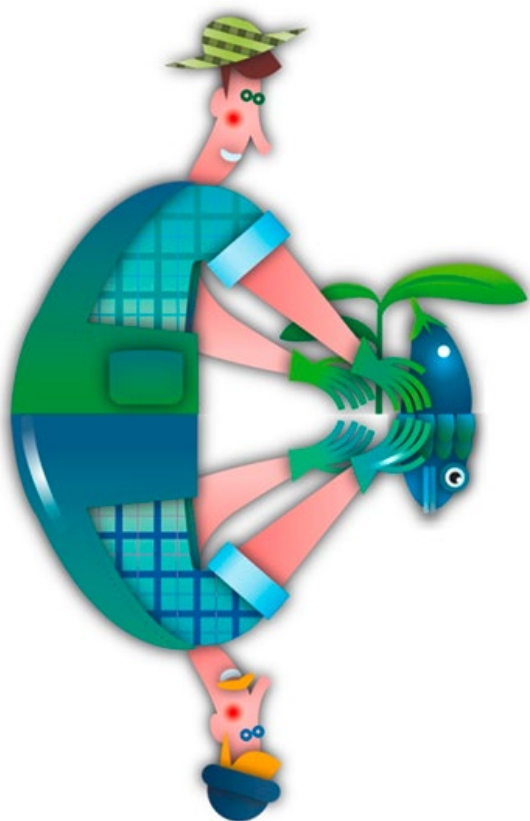
Di fatto, all'inizio del 2016, LEADER era l'unica fonte di finanziamento europea già confermata per il periodo 2014-2020, ma Menter Môn pensa di ricevere altri finanziamenti comunitari analogamente a quanto avvenuto nel precedente periodo, non appena i programmi in questione saranno operativi. Ha già presentato domanda, ad esempio, per l'erogazione dei Servizi di gestione degli ecosistemi a titolo della misura "Cooperazione" del programma di sviluppo rurale del FEASR.

Per l'intero periodo di programmazione si prevede che i due GAL possano contare su un finanziamento LEADER di circa 9,2 milioni di EUR, un importo sostanzialmente maggiore rispetto alla precedente programmazione. Questo perché il Governo del Galles ha deciso, per il nuovo periodo, di integrare la maggior parte dei precedenti finanziamenti dell'Asse 3 (che i GAL hanno già ricevuto) direttamente nelle strategie di sviluppo locale LEADER. Una decisione volta a semplificare l'attuazione del programma di sviluppo rurale (PSR), ma anche a porre in evidenza la necessità di migliorare l'efficacia e l'efficienza delle strategie LEADER intensificando il sostegno destinato alle azioni generalizzate. Così facendo, LEADER andrà progressivamente oltre le azioni pilota e le azioni innovative, per assumere un ruolo più incisivo a favore dello sviluppo territoriale.

4 Fonte: Menter Môn, Rilevazione 2012

2.3. GAL e FLAG insieme per raggiungere obiettivi comuni (Puglia, Italia)

In Puglia, gli attori dello sviluppo locale hanno anticipato la decisione della Regione di ricorrere all'approccio SLTP plurifondo. I GAL e i FLAG hanno deciso di avviare una riflessione comune sui potenziali benefici di un intervento congiunto. Questo processo ha portato a intensificare la cooperazione e il coordinamento delle rispettive SSL 2007-2013 e si prevede che possa essere ulteriormente sviluppato nel periodo 2014-2020 grazie alle strategie plurifondo.



▲ Promozione congiunta dei prodotti dell'agricoltura e della pesca

Nel periodo 2007-2013 in Italia si contavano 192 GAL e 43 FLAG. Di questi, 59 GAL condividevano una parte del territorio con un FLAG. In Puglia, due partenariati limitrofi – il GAL Ponte Lama e il FLAG Terre di Mare – hanno dato vita a una stretta collaborazione, parzialmente incoraggiati dalla possibilità che la Regione Puglia potesse proporre un approccio plurifondo in materia di CLLD nel successivo periodo di programmazione.

Già nel 2007-2013 le strategie delle due strutture avevano molto in comune: il GAL intendeva valorizzare le risorse agroalimentari locali e rafforzare il ruolo degli agricoltori all'interno della filiera, mentre il FLAG lavorava per valorizzare le risorse ittiche locali e rafforzare il ruolo dei pescatori nella catena del valore del comparto. Entrambi hanno aiutato i rispettivi produttori a organizzarsi meglio e a realizzare importanti campagne promozionali nelle scuole, in occasione di attività culturali e nel comparto turistico. Dalla fine del 2014, il GAL e il FLAG hanno avviato una collaborazione e organizzano incontri congiunti tra i gruppi d'interesse per discutere la strategia futura (2014-2020); instaurano contatti tra i promotori di progetto per incoraggiarli a collaborare e sviluppano un marchio comune per i prodotti ittici e agroalimentari della zona.

Il GAL e il FLAG hanno inoltre partecipato ad attività di cooperazione per valorizzare, con azioni coordinate, questi due settori primari del territorio. La cooperazione ha aperto nuove possibilità di commercializzare congiuntamente i prodotti agroalimentari e della pesca mediante vendite dirette e mercati locali, ma anche attraverso intermediari quali i ristoranti del luogo, i gruppi di acquisto solidale e gli acquirenti

pubblici quali mense scolastiche e ospedaliere. Ogni iniziativa che promuove i prodotti agricoli del territorio fa riferimento anche ai prodotti ittici e viceversa. Il GAL e il FLAG, ad esempio, hanno organizzato insieme quattro edizioni del "Mercato dalla terra al mare" per promuovere i prodotti locali dei due comparti. Il GAL ha finanziato il costo delle attrezzature per i mercati all'aperto, mentre il FLAG si è assunto le spese delle attività di animazione, compresi vari laboratori del gusto. Già nel corso del primo anno la cooperazione ha avuto un impatto positivo sulle vendite di entrambi i settori.

I *stakeholders* del GAL e del FLAG ritengono che un approccio settoriale non sia più sufficiente a superare molte delle barriere che frenano la competitività del territorio. Di conseguenza, prevedono di orientarsi verso un approccio più integrato allo sviluppo economico, creando collegamenti sia orizzontali che verticali tra il comparto agroalimentare e quello ittico, nonché con altri settori quali l'artigianato, le attività sociali, la vendita al dettaglio e il turismo.

La stretta collaborazione instaurata nel periodo 2007-2013 ha contribuito a creare un clima di fiducia tra portatori di interesse della zona rurale e del settore ittico, consentendo loro di cercare altre opportunità di cooperazione e assicurando al contempo un'equa distribuzione dei benefici tra i due settori. A febbraio 2016 i due gruppi hanno avviato attività congiunte di animazione e di elaborazione della strategia per il nuovo periodo, confrontandosi inoltre sull'eventualità di fondersi in un unico gruppo finanziato da più fondi nell'ambito di una strategia comune.



▲ Manifesto pubblicitario dei Laboratori del Gusto 2015

2.4. Una nuova sfida: estendere l'approccio partecipativo alle aree urbane (L'Aia, Paesi Bassi)

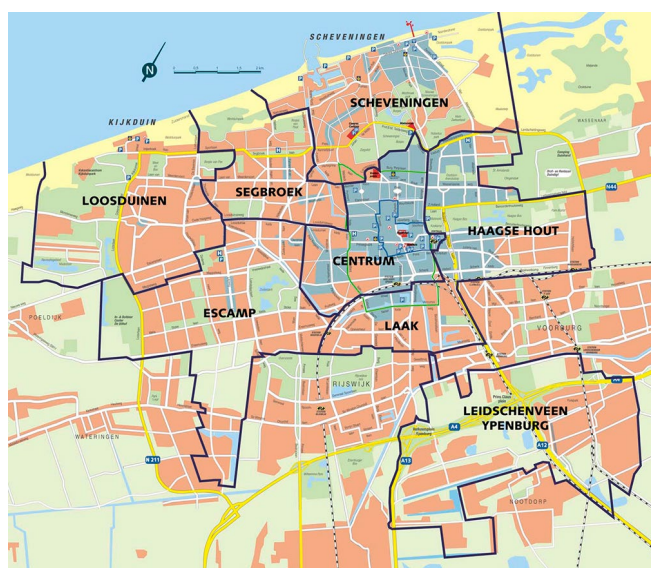
Poiché l'approccio SLTP è una novità nell'ambito del FESR, il caso del quartiere Scheveningen (L'Aia) è uno dei rari esempi di sviluppo locale di tipo partecipativo in ambito urbano disponibili al momento di andare in stampa. Tuttavia, esso rappresenta un esempio interessante di come l'approccio SLTP possa essere utilizzato in una nuova zona target e come si possa applicare nell'ambito di un regime di sviluppo territoriale più ampio (nella fattispecie, un investimento territoriale integrato).

Il comune dell'Aia funge da organismo intermedio nell'attuazione del FESR sin dal 1994. Il Programma operativo (PO) 2014-2020 della città è stato approvato nel dicembre del 2014 e prevede di utilizzare l'approccio CLLD in una parte del territorio cittadino, il quartiere di Scheveningen, nell'ambito di un Investimento territoriale integrato⁵ (ITI) per le aree urbane più svantaggiate.

L'ITI, finanziato a titolo del FESR, copre i seguenti obiettivi prioritari:

- > potenziare le attività di ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione;
- > promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità del lavoro;
- > promuovere l'inclusione sociale e la lotta alla povertà.

Il PO mira a favorire l'incontro tra l'offerta di potenziale manodopera e la domanda di personale specializzato sul mercato del lavoro, stimolando la cooperazione tra imprese, enti di istruzione e formazione e il governo, nonché a migliorare l'attrattiva delle zone urbane per nuovi investimenti, creando zone commerciali di alta qualità, facilmente accessibili.



Il quartiere di Scheveningen, che si affaccia sul mare, è una delle aree cittadine con il maggior potenziale di crescita: il porto e la spiaggia sono stati considerati due importanti punti di forza dell'area. Tenendo presente le criticità (ad esempio, l'elevato numero di disoccupati scarsamente qualificati) e le potenzialità del quartiere, la città ha deciso di sostenere lo sviluppo locale di tipo partecipativo nell'ambito della sua strategia globale ITI a favore delle zone urbane.

⁵ Gli Investimenti territoriali integrati (ITI) sono uno strumento per implementare strategie territoriali (ad esempio in area metropolitana) in modo trasversale che spesso combinano fondi diversi o diverse priorità del Programma operativo. A tale proposito si rimanda a: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_it.pdf



▲ Incontro dei portatori di interesse a Scheveningen

Grazie alla strategia CLLD, la città spera di portare nuova occupazione a Scheveningen, puntando sullo sviluppo del porto e del settore della pesca e migliorando l'attrattiva turistica della zona. Tuttavia, il successo dell'iniziativa, e il conseguente sviluppo economico di Scheveningen, dipendono dalla partecipazione dei partner locali, soprattutto le imprese. Altrettanto necessaria sarà la cooperazione tra imprese e popolazione locale, così da garantire un'adeguata convergenza degli obiettivi a lungo termine di entrambe le parti.

La città ha pertanto deciso di consentire ai *stakeholders* locali di Scheveningen di assumere la titolarità del processo, sviluppando una propria strategia CLLD nell'ambito dell'ITI. A livello finanziario sono stati messi a disposizione 1,2 milioni di EUR, di cui 432 000 EUR a titolo del FESR e il restante importo proveniente dalle casse comunali e dai contributi di partner privati.

I partner locali si sono consorziati in una fondazione cui partecipano rappresentanti delle piccole e medie imprese (PMI), dei settori della cultura e dello sport e dei residenti della zona. Una personalità forte e indipendente è stata eletta alla presidenza del partenariato. I funzionari comunali hanno contribuito all'iniziativa svolgendo il ruolo di facilitatori, senza tuttavia imporre le proprie idee e opinioni.

I partner hanno dapprima condotto un'analisi SWOT dell'area, per poi elaborare una strategia volta a promuovere l'imprenditorialità e a creare posti di lavoro per la comunità locale, soprattutto per le persone meno qualificate alla ricerca di impiego. Tra i principali temi su cui si articola la strategia figurano:

- > Scheveningen come località balneare;
- > l'economia portuale;
- > la qualità della vita dei residenti.

Il partenariato intende sostenere essenzialmente piccoli progetti pilota. Tra i gruppi destinatari: imprese del territorio, start-up, residenti, giovani e studenti, anziani e associazioni sportive.

Nel complesso, il processo che ha portato all'elaborazione della strategia si è rivelato un'esperienza positiva. I *stakeholders* locali hanno mostrato un forte sentimento di appartenenza nei confronti della strategia e i residenti hanno partecipato con entusiasmo. Tra le principali sfide: garantire la liquidità finanziaria del progetto e chiarire il nuovo ruolo dell'autorità di gestione e del comitato di sorveglianza, di cui alcune funzioni sono attualmente svolte dal GAL.

Per quanto riguarda l'implementazione della strategia, la città aiuterà il partenariato a livello amministrativo, mentre il ruolo dei rappresentanti del settore pubblico è ancora in via di definizione.

2.5. L'esperienza a livello locale

Come si è visto, il coordinamento di più fondi a livello locale può aver luogo nell'ambito dell'organizzazione del partenariato, dello sviluppo di una strategia e della definizione della zona di intervento. Può essere facilitato ricorrendo a un modello più strutturato, appositamente progettato, o essere più spontaneo, quando i *stakeholders* locali individuano modalità proprie per coordinare i fondi disponibili a favore dello sviluppo locale. Gli esempi presentati nelle pagine che precedono dimostrano la varietà delle soluzioni possibili.⁶

*L'integrazione dei fondi a livello locale può essere influenzata dalle scelte effettuate dal **partenariato**.*

Menter Môn ed ETAL sono esempi paradigmatici di un processo di sviluppo a lungo termine avviato all'epoca delle prime Iniziative comunitarie LEADER. Essi mostrano che **lo sviluppo locale ha bisogno di tempo** e che l'approccio CLLD plurifondo, per evolversi al meglio, deve estendersi su più periodi di finanziamento e poter contare, a livello locale, su **solide strutture attuative** e personale esperto.

Indipendentemente dagli obiettivi e dalle priorità dei programmi di finanziamento delle diverse programmazioni, un partenariato deve essere sufficientemente forte (anche finanziariamente) per definire e perseguire i propri **obiettivi strategici a lungo termine**.

In costante evoluzione sin dalla loro istituzione negli anni '90, Menter Môn (sull'isola di Anglesey) ed ETAL (Lesbo) sono state create con l'obiettivo precipuo di attuare l'Iniziativa LEADER. Da allora, nella maggior parte dei casi, questi due partenariati hanno privilegiato lo sviluppo locale di tipo partecipativo come metodo per pianificare e programmare i rispettivi processi di sviluppo locale, indipendentemente dalla possibilità di utilizzare la totalità dei fondi disponibili

sul territorio per una singola strategia o di fruire di talune tipologie di aiuti esclusi dall'ambito di intervento dell'approccio CLLD.

Il GAL, in quanto organo decisionale nell'ambito dello sviluppo locale di tipo partecipativo, si muove nel contesto operativo dell'agenzia di sviluppo locale. Quest'ultima può essere l'ente responsabile e promotore del processo di sviluppo (come nel Galles) o un attore dello sviluppo locale all'interno del sistema nazionale/regionale di erogazione dei Fondi SIE (come in Grecia). È pertanto essenziale **definire chiaramente le competenze e il processo decisionale**, soprattutto quando si amministrano più fondi, disciplinati da norme e procedure diverse. Un'agenzia di sviluppo locale esperta può aiutare i beneficiari ad orientarsi verso le fonti di finanziamento più idonee.

In Puglia, la cooperazione tra GAL e FLAG punta chiaramente a far convergere due processi di CLLD gestiti indipendentemente per gettare le basi del finanziamento plurifondo. Essa evidenzia l'importante ruolo degli **attori locali coinvolti in questo nuovo contesto, facendo emergere chiaramente quali stakeholders rappresentino** e le loro aspettative rispetto alla loro partecipazione a questo contesto più ampio. Buona volontà e una mentalità aperta dei diretti interessati sono ingredienti essenziali per garantire il successo dei partenariati di sviluppo locale di tipo partecipativo finanziati da più fondi.

Scheveningen è un recente esempio di iniziativa CLLD finanziata dal FESR in città. Poiché l'approccio CLLD è uno strumento nuovo di sviluppo urbano, è comprensibile che in questo ambito gli obiettivi siano ancora poco ambiziosi, sebbene emergano chiare possibilità di integrare, in futuro, altri fondi nella SSL di Scheveningen. Questo caso mostra inoltre come le amministrazioni locali possano imprimere la spinta iniziale per dar vita al partenariato e come sia possibile presentare domanda per lo sviluppo CLLD anche quando quest'ultimo non è specificamente contemplato nel programma in questione. Le aree interessate possono trarre vantaggio dalla flessibilità amministrativa di un ITI finanziato a titolo del FESR/FSE, soprattutto in un contesto urbano.

⁶ Per una disamina dei diversi modelli si rimanda al Capitolo 6.4 degli Orientamenti sullo sviluppo locale di tipo partecipativo per gli attori locali; http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_it.pdf

*Le **priorità strategiche** e la disponibilità di fonti di finanziamento si influenzano a vicenda e incidono sull'attuazione e il coordinamento dei fondi a livello locale.*

Tutti gli esempi forniti **puntano chiaramente su un ristretto numero di temi di intervento strategici** che il GAL sta cercando di affrontare, e in base ai quali struttura la propria strategia di sviluppo. Menter Môn e Lesbo evidenziano inoltre la necessità di una strategia di sviluppo di più ampio respiro, che vada al di là dello specifico contesto formale dei fondi interessati. Tuttavia, la complementarità tra vari strumenti finanziari è fondamentale per il conseguimento di obiettivi strategici più ampi. Menter Môn e Lesbo, essendo riusciti a garantire tale complementarità, hanno già iniziato a lavorare in un contesto plurifondo nel precedente periodo di programmazione.

In futuro, Lesbo ricorrerà al quadro plurifondo previsto dalla Grecia in materia di CLLD, puntando di conseguenza su un'unica strategia globale, integrata dai fondi SIE e da altri strumenti finanziari. Menter Môn non varierà il suo approccio, sfruttando diverse opportunità nell'ambito di più programmi e regimi. La logica di intervento di Menter Môn prevede di utilizzare gli aiuti CLLD per sostenere azioni pilota nel loro cammino verso l'autonomia e accompagnandole nel loro processo di ampliamento nell'ambito dei tradizionali programmi.

*Gli esempi riportati mostrano altresì l'impatto delle opportunità di finanziamento sulla **definizione della zona di intervento**.*

L'area operativa di Menter Môn dipende dai bisogni e dalla portata dei suoi interventi, nonché dalla loro ammissibilità o non ammissibilità nell'ambito del CLLD. Quando partecipa a progetti finanziati dal FESR, ad esempio, l'area può estendersi oltre i limiti formali delle zone interessate da LEADER e dal FEAMP. Questa flessibilità sembra svolgere un importante ruolo nel consentire a Menter Môn di porsi sia come GAL, sia come agenzia di sviluppo credibile.

Situazione diversa in Grecia, dove le autorità competenti hanno dato mandato alle agenzie di sviluppo di gestire i finanziamenti UE e queste sono pertanto tenute al rispetto delle norme attuative. Per quanto riguarda l'area di intervento, varie zone del territorio (costiere, rurali) sono ammissibili a fruire delle specifiche fonti di finanziamento (FEAMP/FEASR) e il sostegno dell'ETAL viene erogato di conseguenza.

Nel caso di Scheveningen, la copertura territoriale dell'approccio CLLD in zona urbana è di per sé limitata dal fatto che la strategia è destinata allo sviluppo del quartiere. Il vincolo geografico al solo sostegno del FESR e del FSE è definito a priori, poiché l'iniziativa opera nel quadro di un ITI e i Paesi Bassi non contemplano l'approccio CLLD nell'ambito del FEAMP.

3. L'approccio partecipativo come strumento per conseguire gli obiettivi strategici dei Fondi SIE

Dopo aver passato in rassegna alcuni esempi pratici del finanziamento plurifondo a livello locale, il capitolo presenta quattro approcci strategici a livello di programma che mostrano come le Autorità di gestione (AdG) intendano utilizzare l'approccio CLLD nell'ambito dei diversi Fondi SIE. Gli esempi sono stati scelti per illustrare una gamma diversificata di impostazioni strategiche in materia di CLLD che riguardano i quattro fondi:

- > FEAMP (Bretagna, Francia),
- > FEASR (Inghilterra, Regno Unito),
- > FSE (Kujawsko-Pomorskie, Polonia),
- > FESR (Repubblica ceca).

Ogni singolo caso presenta il punto di vista delle AdG, integrato da informazioni locali, sull'operatività di questo approccio strategico. Ogni esempio, pertanto, si compone di due sezioni: la prima riporta gli obiettivi che l'AdG intende perseguire in materia di CLLD con il sostegno del fondo in questione, mentre la seconda mostra come questo potrebbe tradursi in una specifica strategia di sviluppo locale.

3.1. L'approccio partecipativo nell'ambito del FEAMP: coinvolgere le comunità di pescatori bretoni nello sviluppo territoriale integrato

La Francia si è dotata di un unico programma operativo (PO) nel quadro del FEAMP, ma poiché lo sviluppo economico è di competenza delle regioni, circa un terzo del bilancio del PO è stato allocato a 17 regioni marittime, che attueranno il CLLD a nome dell'Autorità di gestione francese. Gli altri fondi UE che prevedono questa metodologia sono gestiti interamente a livello regionale.

La Bretagna è un'importante regione marittima della Francia, che vanta 3 000 km di coste e dove il 95% degli abitanti risiede in un raggio di 60 km dal mare. È anche la prima regione francese per la pesca, con il 40% di delle catture nazionali che sbarcano sulle sue coste. Il settore ittico (pesca e acquicoltura) assicura oltre 7 000 posti di lavoro in mare e più di 4 000 impieghi nell'industria della trasformazione. Oltre allo sviluppo economico del comparto, la giunta regionale intende salvaguardare anche il patrimonio storico-culturale del litorale.



L'amministrazione regionale crede fermamente nel valore aggiunto delle politiche locali integrate e sostiene il CLLD in tutta la regione. A tale proposito sono stati stanziati 8,1 milioni di EUR a titolo del FEAMP (20% dell'intero bilancio regionale del fondo) e 36,7 milioni di EUR nell'ambito del FEASR.

Le strategie locali integrate possono essere finanziate da più fondi e si riferiscono a zone rurali, costiere e urbane. Il finanziamento della strategia CLLD viene erogato dai 21 *Pays*⁷, entità territoriali preposte allo sviluppo economico locale. Il modello attuativo CLLD è caratterizzato da un unico Comitato di programmazione a livello del *Pays*.

Le SSL di tipo partecipativo devono tener conto di cinque fondamentali priorità di sviluppo regionali: economia, mare, accessibilità, qualità della vita, cambiamento climatico e ambiente. Una volta scelti alcuni di questi obiettivi prioritari su cui intervenire, i GAL devono dimostrare come intendono individuare approcci innovativi e devono includere nella strategia elementi di cooperazione transnazionale e interterritoriale.

Per quanto riguarda il FEAMP, l'AdG regionale auspica che i FLAG possano sfruttare le dotazioni loro assegnate per promuovere l'innovazione, che non dovrà essere necessariamente sofisticata, ad alta intensità di tecnologia o all'avanguardia, ma potrà riguardare progetti "low-tech" che ottimizzano le competenze esistenti in loco per la messa a punto di soluzioni su misura in funzione delle specifiche sfide locali.



▲ Progetto "Le Panier de la Mer"

Alcuni progetti innovativi, già finanziati nel periodo di programmazione 2007-2013 a titolo dell'Asse 4 del FEP, forniscono una prima indicazione **della tipologia di iniziative che l'AdG spera di sostenere** nel periodo 2014-2020. Tra queste:

- > Abbinare acquicoltura e produzione di alghe marine: una soluzione per diversificare l'acquicoltura tramite un'attività che crea utili sinergie, poiché alghe e molluschi possono vivere in simbiosi. Questo progetto integrato di acquicoltura multitrofica è stato finanziato dall'Asse 4 ed è oggi sostenuto da Breizh Algues, il programma regionale per lo sviluppo della coltivazione e l'utilizzo delle alghe marine.
- > "Panier de la mer" (Il cestino del mare) è un modo per coniugare integrazione sociale e trasformazione del pesce. Le persone in cerca di lavoro possono essere impiegate nella lavorazione del pescato invenduto, realizzando prodotti di qualità che vengono poi venduti ai banchi alimentari. In futuro, l'azienda prevede di diversificare le proprie attività orientandosi verso la coltivazione di alghe biologiche.

⁷ In Francia, i "*Pays*" designano territori che si estendono su più comuni che presentano un certo grado di coesione geografica, culturale, economica o sociale. I *Pays* (che devono essere dotati di personalità giuridica pubblica) sono responsabili dello sviluppo sostenibile delle rispettive zone in base ad una "*charte*" (piano di sviluppo), elaborata di concerto con i rappresentanti dei settori economico, sociale, culturale e non-profit del territorio.

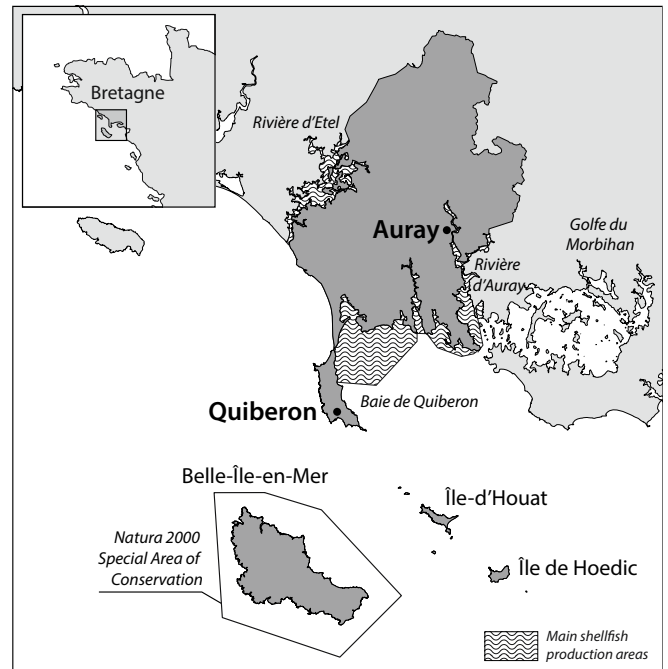
> Osservatorio dell'Acqua: la qualità delle acque è uno degli aspetti più importanti da monitorare nell'acquicoltura marina. Un progetto finanziato nell'ambito dell'Asse 4 ha sviluppato un sistema che aiuta i produttori a raccogliere dati sulla qualità dell'acqua, ottenendo informazioni in tempo reale sui rischi di inquinamento. Questo permette loro di proteggere le proprie riserve, promuovendo al contempo una maggiore cooperazione con gli agricoltori in questo ambito (la zootecnia è sovente la principale fonte di inquinamento delle risorse idriche e gli agricoltori sono spesso in conflitto con gli acquacoltori sulla normativa per la gestione delle acque). Il progetto, inoltre, ha permesso di sensibilizzare le autorità locali in merito all'importanza dei servizi di depurazione delle acque reflue.

Come funziona concretamente?⁸

Il FLAG Pays d'Auray, sulla costa meridionale della Bretagna, è diventato operativo nel 2010 con un bilancio di circa 1,2 milioni di EUR. L'area si caratterizza per il suo forte legame con il mare e la qualità dell'ambiente marino (il territorio vanta numerose riserve protette). L'economia locale poggia prevalentemente sul turismo e il settore residenziale, sebbene la pesca e, soprattutto la molluschicoltura, rimangono attività di rilievo, sia in termini di valore aggiunto sia sotto il profilo occupazionale. Tra le principali problematiche che la comunità di pescatori locali deve affrontare figurano: carenza di nuovi addetti nel settore della pesca; qualità delle acque nell'ecosistema costiero (quest'ultimo è minacciato dall'incremento degli affluenti dovuto all'aumento della popolazione nei mesi estivi); competizione per lo spazio lungo la costa.

Nel tentativo di rispondere a queste sfide, nel periodo 2007-2013 il FLAG ha attuato una strategia finalizzata a:

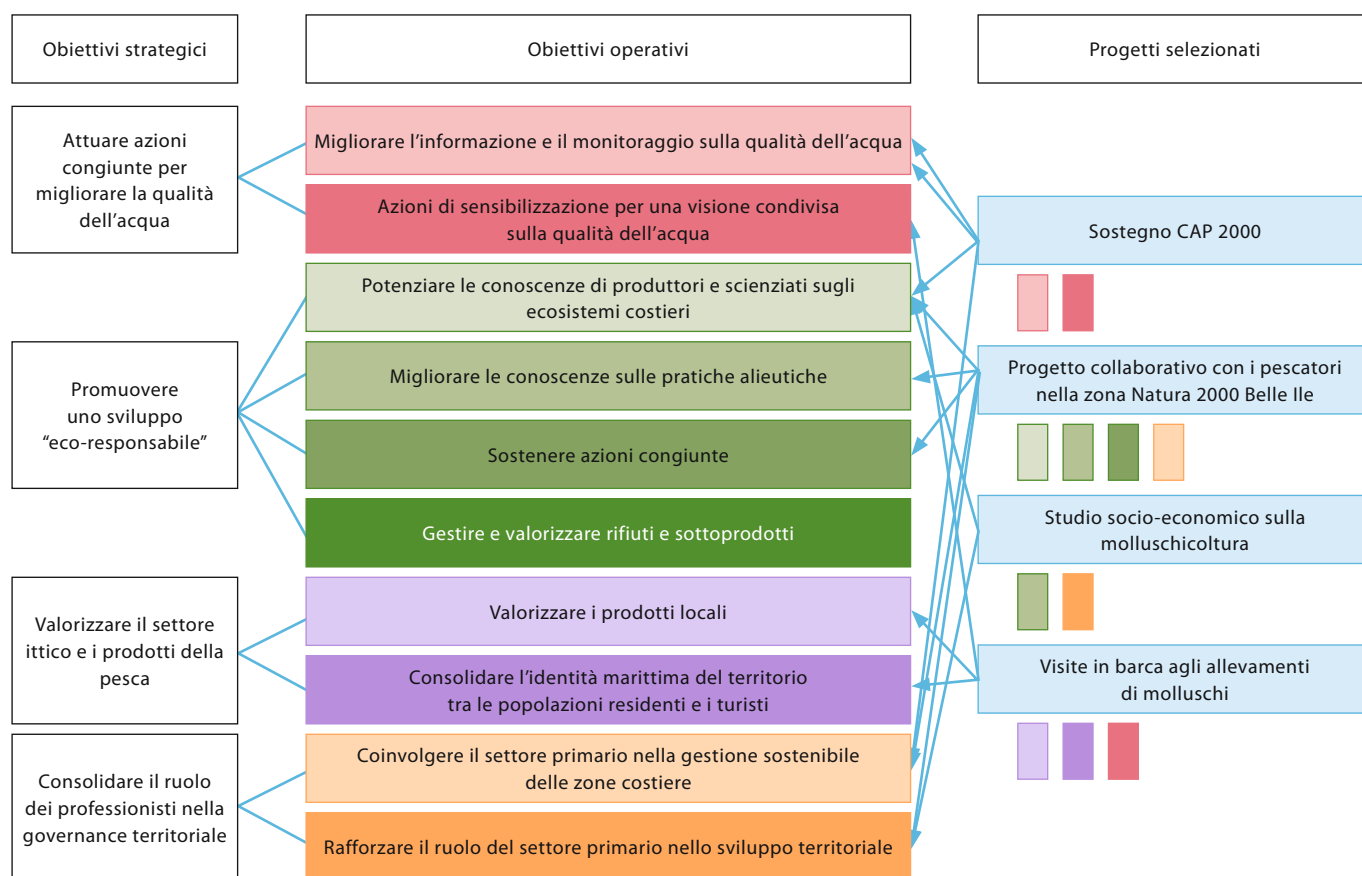
- > sostenere un'azione collettiva per migliorare la qualità dell'acqua;
- > promuovere uno sviluppo "eco-responsabile" per una gestione sostenibile delle risorse ittiche e dei processi produttivi;



- > sviluppare i prodotti della pesca e valorizzare l'identità marittima del Pays d'Auray;
- > rafforzare il ruolo dei pescatori professionisti nella governance territoriale e nella gestione delle aree costiere.

È opportuno sottolineare che il FLAG ha cercato di far sì che i progetti sostenuti contribuissero al conseguimento di molti di questi obiettivi, assicurando così un elevato grado di integrazione. L'“animateur” impiegato dal FLAG ha fornito assistenza tecnica e un sostegno analitico ai promotori dei progetti nello sviluppo delle rispettive idee e ha contribuito a far emergere eventuali lacune e a creare contatti tra i diversi attori del territorio. I 36 progetti cofinanziati dal FLAG, di conseguenza, hanno creato una fitta rete di iniziative che hanno interagito tra loro su svariati obiettivi, contribuendo a garantire un impatto complessivo sul Pays d'Auray probabilmente maggiore di quanto si sarebbe potuto ottenere sommando ogni singola azione individualmente.

⁸ A causa del ritardato avvio del FEAMP, non è stato possibile fornire informazioni sui progetti futuri dei FLAG bretoni per la programmazione 2014-2020. Le informazioni qui riportate si fondano pertanto sull'esperienza del periodo 2007-2013. La presente sezione è ampiamente tratta da: G. van de Walle *et al.* (2015) “Achieving Sustainable Development of Local Fishing Interests: The Case of Pays d'Auray FLAG”. *Sociologia Ruralis* Vol. 55, n. 3, luglio 2015



Il grafico indica, ad esempio, che il progetto "Au rythme des marées", un progetto finalizzato a creare un pacchetto turistico negli allevamenti di molluschi, ha contribuito a promuovere la produzione di frutti di mare valorizzando i prodotti locali e rafforzando l'identità marittima del Pays d'Auray. Al contempo, tuttavia, ha anche contribuito indirettamente all'obiettivo di migliorare la qualità delle acque. Il progetto di collaborazione nella zona Natura 2000 si è concentrato sullo sviluppo eco-responsabile, ma ha anche contribuito a potenziare il ruolo dei pescatori nella governance locale delle risorse marine e a gettare le basi per una pesca sostenibile e una maggiore capacità di resilienza della comunità di pescatori.

In questo modo il FLAG è riuscito ad affrontare una vasta gamma di questioni di importanza strategica con un bilancio relativamente contenuto e un ridotto numero di progetti, sostenuti da un solo fondo SIE.

3.2. L'approccio partecipativo nell'ambito del FEASR: sviluppare le imprese e creare occupazione nell'Inghilterra rurale con il sostegno di LEADER e di altri fondi

Il caso dell'Inghilterra è stato scelto per illustrare come i gruppi LEADER delle zone rurali saranno chiamati a cooperare con altri agenti dello sviluppo economico che non hanno ancora dimestichezza con la metodologia CLLD.

In Inghilterra, LEADER è il principale strumento di CLLD nelle zone rurali. Sebbene i finanziamenti ad esso destinati ammon- tino ad appena il 5% del bilancio del FEASR per i PSR 2014-2020 (180 milioni di EUR a fronte dei 149 milioni del periodo 2007-2013), la portata di LEADER è stata sostanzialmente estesa rispetto alla precedente programmazione: i GAL interesseranno l'80% del territorio inglese (rispetto al precedente 60%) e l'85% della popolazione rurale (con un incremento del 29%). Complessivamente sono stati approvati 80 GAL, la maggior parte dei quali era operativa entro la fine del 2015.

Per trattare alcune delle problematiche emerse nel periodo 2007-2013, nell'ambito di LEADER è stato adottato un approccio più organico, sia in termini di priorità politiche che di sistemi attuativi,

puntando in via prioritaria sul sostegno alla crescita e all'occupazione nelle zone rurali. Per quanto riguarda il bilancio di spesa complessivo, si prevede che il 70% di tutti i progetti sosterrà direttamente la crescita economica, che potrebbe concretizzarsi, ad esempio, nella creazione e nello sviluppo di PMI. Anche il restante 30% dei progetti dovrà dimostrare il proprio contributo al rafforzamento dell'economia rurale locale sostenendo, ad esempio, progetti che richiamino visitatori in una data zona così da incrementare le entrate nel territorio per la vendita di prodotti e servizi locali.

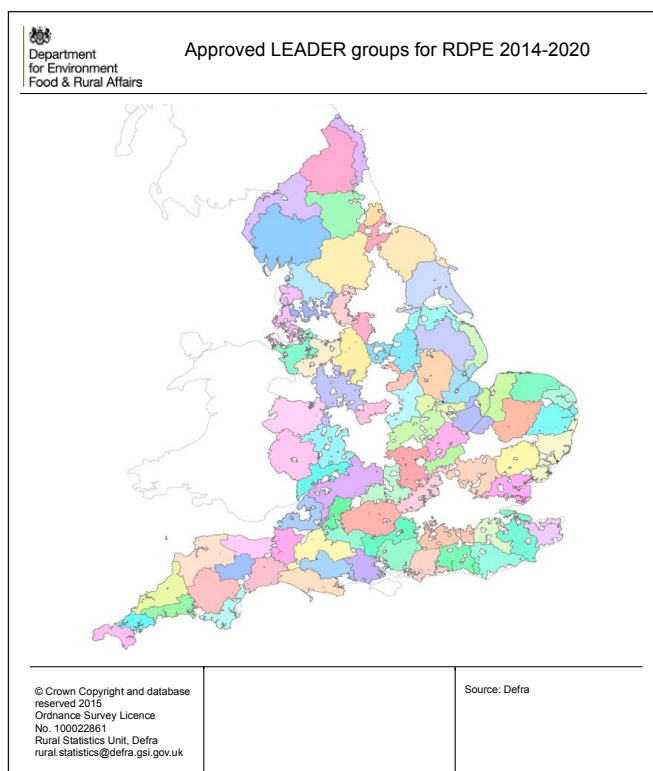
I cinque ambiti di intervento prioritari sono:

- > sostegno alla diversificazione delle piccole e microimprese e delle aziende agricole;
- > sostegno al turismo rurale;
- > offerta di servizi rurali;
- > sostegno alle attività culturali e di tutela del patrimonio;
- > sostegno all'incremento della produttività agroforestale.

Secondo le stime degli stessi GAL, questi ultimi destineranno la maggior parte delle rispettive risorse alla diversificazione delle piccole e microimprese e delle aziende agricole (37%), al turismo rurale (22%) e all'incremento della produttività agricola (17%).

Oltre al quadro nazionale per l'attuazione dei fondi e alle dotazioni di bilancio provvisorie, per rendere più agevole la definizione delle SSL l'autorità di gestione del FEASR ha pubblicato anche un compendio dei criteri nazionali per la selezione dei progetti e un manuale operativo di procedura interna ad uso dei GAL. È stato inoltre realizzato un manuale per i candidati, che può essere personalizzato dai GAL. In questo modo, i potenziali beneficiari ricevono le stesse informazioni, indipendentemente dal luogo in cui si trovano. L'AdG ha altresì previsto finanziamenti per la fase di transizione dei GAL pre-esistenti e un sostegno preparatorio per i nuovi GAL così da sostenere il potenziamento delle capacità.

In Inghilterra, il FEAMP finanzia fino a sei FLAG per l'attuazione del CLLD nel settore della pesca. I FLAG dovranno intervenire prioritariamente per aiutare le comunità di pescatori ad



adeguarsi alla nuova Politica comune della pesca (PCP) e per promuovere una crescita economica sostenibile. A tal fine sarà disponibile una dotazione di 6,4 milioni di EUR, pari a oltre il 9% del bilancio complessivo del FEAMP per l'Inghilterra. Non è prevista alcuna disposizione specifica per l'integrazione delle strategie CLLD finanziate dal FEASR e dal FEAMP.

L'approccio partecipativo sarà inoltre inserito nei programmi operativi del FESR e del FSE. Tra le principali priorità delle SSL finanziate da questi due fondi figurano:

- > competitività delle PMI;
- > imprenditorialità;
- > riduzione dell'isolamento sociale ed economico dei singoli e delle comunità;
- > creazione di percorsi di integrazione e di accesso al mercato del lavoro, alle qualifiche e all'occupazione;
- > innovazione, compresa l'innovazione sociale⁹.

I principali organismi preposti all'attuazione dell'approccio partecipativo nell'ambito del FESR e del FSE in Inghilterra saranno i *Local Partnership Enterprise* (LEP), partenariati costituiti su base volontaria tra autorità locali e imprese. Il loro compito precipuo è sostenere la crescita economica e lavorare con i partner locali per sviluppare il finanziamento del FESR/FSE per ciascuna area di intervento dei LEP. Al momento non è ancora possibile sapere con quanta precisione verranno definite le strutture attuative e quanti LEP decideranno di optare per l'approccio partecipativo (che implica l'obbligo di coinvolgere anche il terzo settore (volontariato)). Il FESR e il FSE possono essere integrati in una stessa strategia CLLD plurifondo incentrata sulle zone più depresse. Le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo finanziate ai sensi del FESR e del FSE saranno implementate principalmente in ambito urbano, ma potranno anche prevedere al proprio interno alcune zone rurali più arretrate qualora sia necessaria una certa complementarità con il finanziamento LEADER. La relazione tra i LEP e i GAL/FLAG finanziati nell'ambito del FEASR/FEAMP saranno individuate più avanti, nel corso del 2016, una volta selezionate le SSL sostenute dal FESR/FSE.

Come funzionerà concretamente?

Nel progettare le rispettive strategie di sviluppo locale, i GAL inglesi delle zone rurali hanno tenuto conto delle cinque priorità nazionali LEADER, nonché delle proprie priorità strategiche. Le linee guida

pubblicate dall'autorità di gestione del FEASR hanno contribuito a snellire la fase di elaborazione e il quadro attuativo delle strategie.

Il GAL LEADER della Cornovaglia occidentale, ad esempio, ha definito undici priorità per la selezione dei progetti da finanziare con sovvenzioni LEADER. In linea con le priorità nazionali di LEADER, nove delle undici priorità strategiche sono chiaramente finalizzate alla creazione di posti di lavoro nelle zone rurali.

Saranno considerati in via preferenziale i progetti che avranno come obiettivo precipuo la promozione della crescita economica, ma saranno presi in considerazione anche i progetti che porranno tale obiettivo al secondo posto delle loro priorità, fermo restando la possibilità di provare e quantificare tali realizzazioni.

Il finanziamento LEADER nella Cornovaglia occidentale sarà principalmente destinato alle attività classificate come "piccole e microimprese", con sovvenzioni che potranno variare da un minimo di 3 200 EUR ad un massimo di 45 000 EUR. Contributi più cospicui potranno tuttavia essere presi in considerazione caso per caso, a condizione che non vi siano duplicazioni con le attività previste nell'ambito di altre misure del FEASR.

Poiché tutti e quattro i GAL LEADER della Cornovaglia hanno scelto lo stesso organismo responsabile, la Cornwall Development Company (agenzia di sviluppo della Cornovaglia), sarà più facile garantire la complementarità tra le diverse attività all'interno della regione e promuovere la cooperazione interterritoriale. La Cornwall Development Company è stata anche l'organismo responsabile del FLAG della Cornovaglia nel periodo 2007-2013 (e potrebbe continuare ad esserlo anche nell'attuale periodo di programmazione, ma non è ancora stato deciso).

Per quanto riguarda la complementarità con le attività dei LEP nelle zone rurali, i GAL LEADER inglesi hanno allineato le loro SSL agli ambiziosi temi previsti nei piani economici strategici dei LEP relativi al proprio territorio, in quanto questi definivano i grandi orientamenti dello sviluppo economico. Tale allineamento era indipendente dalla possibilità o meno che i LEP stessero considerando di presentare domanda per il CLLD finanziato nell'ambito del FESR/FSE.

La Cornovaglia è una delle regioni che hanno lavorato più attivamente per creare sinergie tra LEADER e l'approccio CLLD nell'ambito del FESR/FSE. Il LEP della Cornovaglia e delle Isole Scilly si è impegnato a destinare sino al 5% del suo finanziamento FESR/FSE all'approccio partecipativo, a dimostrazione del fatto che tutti i *stakeholders* dello sviluppo locale nella regione stanno cercando di creare e ottimizzare le sinergie tra i diversi flussi di finanziamento.

9 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/507787/ESIF-GN-1-014_ERDF_and_ESF_Supplementary_Guidance_on_CLLD_v1.pdf

3.3. L'approccio partecipativo nell'ambito del FSE: migliorare la coesione sociale nella regione Kujawsko-Pomorskie



▲ Mappa turistica, Kujawsko-Pomorskie

In Polonia, il FESR e il FSE sono gestiti con programmi operativi regionali a livello di voivodato¹⁰. La programmazione del FEASR e del FEAMP è nazionale, ma le autorità regionali fungono da organismi intermedi. Pertanto, le principali decisioni sull'utilizzo dell'approccio partecipativo vengono adottate a livello regionale.

La regione di Kujawsko-Pomorskie, nella parte settentrionale della Polonia centrale, ha deciso di sfruttare appieno i quattro fondi SIE per lo sviluppo locale di tipo partecipativo e per l'attuazione di strategie plurifondo. I finanziamenti del FSE saranno utilizzati per far fronte alle principali problematiche sociali, in particolare disoccupazione e povertà. La regione Kujawsko-Pomorskie è al secondo posto in Polonia per tasso di disoccupazione (12,8%) e il 9,5% della popolazione vive in condizioni di povertà estrema (rispetto al 7,4% della media nazionale).

Tuttavia, la regione può contare anche su molteplici punti di forza: una natura incontaminata, un ricco patrimonio culturale, un settore scientifico e tecnologico ben consolidato e una forte rete di città di medie dimensioni che collegano le periferie rurali circostanti. L'AdG regionale prevede di sfruttare questo potenziale per ridurre povertà ed esclusione sociale. Si calcola che 11 115 persone siano vittime o a rischio di esclusione e l'AdG auspica che circa il 40% di queste possa iniziare a cercare attivamente un lavoro e che almeno il 4% lo trovi.

Le attività e i progetti di CLLD finanziati dal FSE contribuiranno, direttamente o indirettamente, al raggiungimento di questi obiettivi. In particolare, gli interventi punteranno a sostenere soluzioni "di inclusione attiva", quali:

- > gruppi di auto-aiuto e associazioni di mutuo soccorso per garantire il sostegno e l'affiancamento tra pari;
- > centri comunitari;
- > centri per i giovani;
- > centri per l'impiego;
- > formazione professionale e sviluppo di competenze relazionali.

Saranno inoltre previste azioni per lo sviluppo della comunità facilitate da leader locali e operatori professionisti nonché sostegno all'organizzazione di comitati locali.

Per finanziare queste iniziative, l'AdG ha deciso di stanziare 36,5 milioni di EUR allo sviluppo locale di tipo partecipativo (pari a circa il 7% dell'intero bilancio regionale del FSE), prevedendo un tasso di cofinanziamento del FSE del 95% (con un conseguente contributo pubblico nazionale del 5%, ossia una percentuale inferiore del 10% rispetto alla maggior parte delle altre priorità del Fondo sociale europeo, il cui tasso di cofinanziamento è fissato di norma all'85%).

¹⁰ Il territorio della Polonia è diviso in 16 regioni, chiamate *voivodati*.

Il sostegno preparatorio messo a disposizione nell'ambito del FSE aiuterà le città con una popolazione superiore ai 20 000 abitanti a elaborare strategie locali, integrando così il sostegno preparatorio previsto dal FEASR per le zone rurali che interessa i comuni con meno di 20 000 abitanti. In questo modo, l'intera regione, fatta eccezione per le città di maggiori dimensioni¹¹, avrà accesso ai finanziamenti CLLD (nel periodo di programmazione 2007-2013, tutte le zone rurali di Kujawsko-Pomorskie erano ammissibili a LEADER).

Le autorità regionali ritengono che l'approccio CLLD sia particolarmente efficace nella lotta contro l'esclusione sociale, poiché le soluzioni più proficue sono quelle discusse e accettate dall'intera comunità e in cui i gruppi destinatari vengono coinvolti nel processo sin dalle fasi iniziali. L'AdG auspica inoltre che l'approccio partecipativo possa contribuire ad aumentare il capitale sociale, migliorando l'impegno civico e la partecipazione.

*Come funzionerà concretamente?*¹²

Il GAL Krajna e Paluki è situato nella parte occidentale del voivodato Kujawsko-Pomorskie. Il GAL prevede di finanziare la propria strategia di sviluppo locale ricorrendo a tre Fondi SIE: FESR, FEASR e FSE. Il Gruppo di azione locale ha presentato domanda per una dotazione complessiva di circa 5,7 milioni di EUR, di cui 2,5 milioni nell'ambito del FESR, 1,8 milioni del FEASR e 700 000 euro a titolo del FSE (i restanti 700 000 EUR per i costi di gestione e di animazione verranno stanziati dal fondo capofila, che verrà deciso in una fase successiva, con una particolare formula che garantisce un'equa ripartizione di tali spese tra tutti i fondi partecipanti).

Le priorità dell'autorità regionale nell'ambito del FSE corrispondono ai bisogni e alle criticità individuati nella strategia locale del GAL Krajna e Paluki, tra cui:

- > alti tassi di disoccupazione a lungo termine, soprattutto tra le donne;
- > elevato numero di persone (soprattutto giovani) che abbandonano la zona per cercare lavoro altrove, anche all'estero;
- > invecchiamento demografico e aumento della popolazione che necessita di prestazioni sociali;
- > scarsità di aziende in grado di creare occupazione;
- > forza lavoro scarsamente qualificata;
- > infrastrutture carenti.

Il GAL intende rispondere a queste sfide ricorrendo al FSE per finanziare una delle sue priorità strategiche: "Misure attive di inclusione nella Valle del Notec". Circa 700 000 EUR saranno destinati a questo obiettivo prioritario e utilizzati per finanziare attività che promuovano l'integrazione sociale di singoli e famiglie a rischio di povertà ed esclusione (gruppi di auto-aiuto, centri locali, centri giovanili, centri per l'impiego, corsi di formazione). Sosterrà inoltre interventi volti a consolidare l'organizzazione e il senso di comunità, tra cui iniziative di mutuo soccorso, e a promuovere l'intervento di leader locali e animatori. Queste attività verranno finanziate con il meccanismo dei programmi ombrello (si veda oltre, sezione 4.1).

¹¹ Le due principali città della regione (Bydgoszcz e Torun), e le relative aree metropolitane funzionali, pur non essendo ammissibili allo sviluppo locale di tipo partecipativo sono tuttavia coperte dagli ITI.

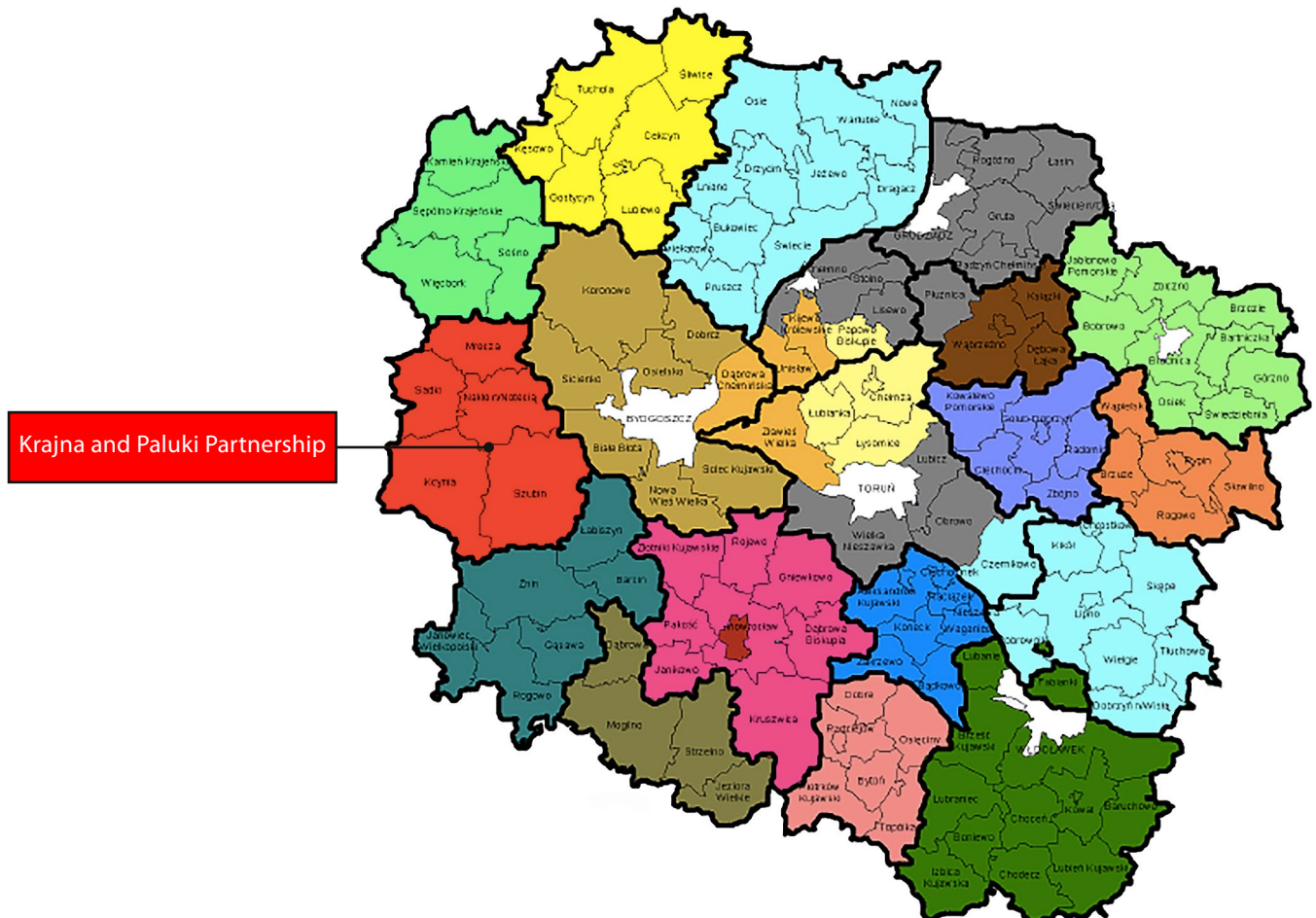
¹² Elaborato in base alle informazioni fornite da Ryszard Kaminski, GAL Krajna e Paluki (Kujawsko-Pomorskie) e sulla bozza della strategia presentata dal GAL nel dicembre del 2015.

La componente "inclusione sociale" sarà coordinata con le altre componenti della strategia locale, in particolare:

- > la priorità strategica "Sviluppo delle attività produttive nella Valle del Notec", finanziata dal FEASR (circa 1,2 milioni di EUR). Il GAL ha anche preso in considerazione l'eventualità di finanziare lo sviluppo di attività nell'ambito del FESR, decidendo tuttavia di non optare per due fonti distinte in modo da evitare ai beneficiari un'eccessiva complessità delle procedure;
- > la priorità "Potenziamento delle infrastrutture per l'inclusione sociale", finanziata a titolo del FESR (circa 1,3 milioni di EUR). In questo caso, uno dei criteri di ammissibilità prevede che gli investimenti infrastrutturali siano collegati a un progetto di integrazione sociale finanziato dal FSE.

Entro il 2023 il GAL prevede di sostenere la creazione di 14 imprese e di circa 80 nuovi posti di lavoro, oltre ad assistere 555 persone a rischio di povertà o di esclusione, di cui 270 saranno maggiormente coinvolte in attività sociali e 28 troveranno un impiego per effetto del sostegno del GAL.

Una delle principali riserve che i GAL della regione Kujawsko-Pomorskie esprimono rispetto alle proposte dell'autorità regionale è l'esclusiva concentrazione degli interventi sulle persone a rischio di povertà o esclusione sociale. Secondo i GAL, infatti, per ottenere risultati a lungo termine con queste categorie più impegnative di beneficiari bisogna lavorare con gruppi misti che affianchino cittadini a rischio e altre tipologie di beneficiari (ad esempio, coloro che hanno recentemente perso il lavoro). Così facendo, i disoccupati di lunga durata, che potrebbero non aver mai avuto un posto di lavoro fisso, avrebbero l'opportunità di apprendere dai loro pari abitudini e atteggiamenti positivi. Un altro motivo di preoccupazione è il fatto che molti cittadini censiti ufficialmente nelle statistiche regionali come "giovani disoccupati" si siano già trasferiti altrove (a volte, ad esempio, lavorando in nero all'estero) e sia pertanto difficile per il GAL raggiungerli.



3.4. L'approccio partecipativo nell'ambito del FESR: recuperare il potenziale sociale ed economico delle zone rurali della Repubblica ceca

Nella Repubblica ceca, LEADER è stato valutato in modo estremamente positivo dagli attori locali e a seguito di un proficuo dialogo tra il governo nazionale e i rappresentanti dei GAL e delle autorità locali è stato deciso di puntare sul CLLD per canalizzare una cospicua parte dei finanziamenti UE verso le aree rurali. Ampio consenso anche in merito alla creazione di nuovi GAL per garantire che la quasi totalità del territorio rurale fosse coperta dall'approccio partecipativo.

Le AdG dei fondi europei auspicano che lo sviluppo locale di tipo partecipativo possa contribuire a trovare risposte esaurienti alle principali sfide che le zone rurali della Repubblica ceca si trovano ad affrontare sul piano sociale ed economico, fra cui:

- > ridurre la disoccupazione locale e incentivare la creazione di nuovi posti di lavoro tra i gruppi vittime di esclusione sociale;
- > sfruttare meglio il potenziale economico delle zone rurali e garantire condizioni migliori alle imprese sociali;
- > agevolare l'accesso ai servizi sociali e sostenere le famiglie, in particolare nel caso di categorie emarginate.

Nella Repubblica ceca, la maggior parte dei finanziamenti CLLD viene erogata dal FESR attraverso due programmi operativi:

- > Il Programma operativo regionale integrato (IROP), che prevede una dotazione di 390 milioni di EUR a sostegno dell'approccio CLLD (importo pari all'8,4% del bilancio complessivo dell'IROP) e che si prevede verrà utilizzato da tutti i 180 GAL cechi.
- > Il Programma operativo per l'ambiente, nell'ambito del quale sono stati assegnati al CLLD 18 milioni di EURO per tutelare la biodiversità e promuovere le funzioni ambientali dei paesaggi naturalistici. Circa 53 GAL potranno fruire di tali finanziamenti (l'ammissibilità sarà basata sulle caratteristiche ambientali della zona di intervento del GAL) per progetti relativi all'eradicazione di piante invasive e per la messa a dimora di alberi nelle aziende agricole.

Più di un terzo dell'intero bilancio UE per il CLLD nell'ambito del FESR è stato assegnato alla Repubblica ceca. Qui, il FESR copre la totalità dei costi del sostegno preparatorio per lo sviluppo delle strategie locali e funge anche da fondo capofila per i costi di gestione e di animazione.

Nella Repubblica ceca, il CLLD può inoltre contare su:

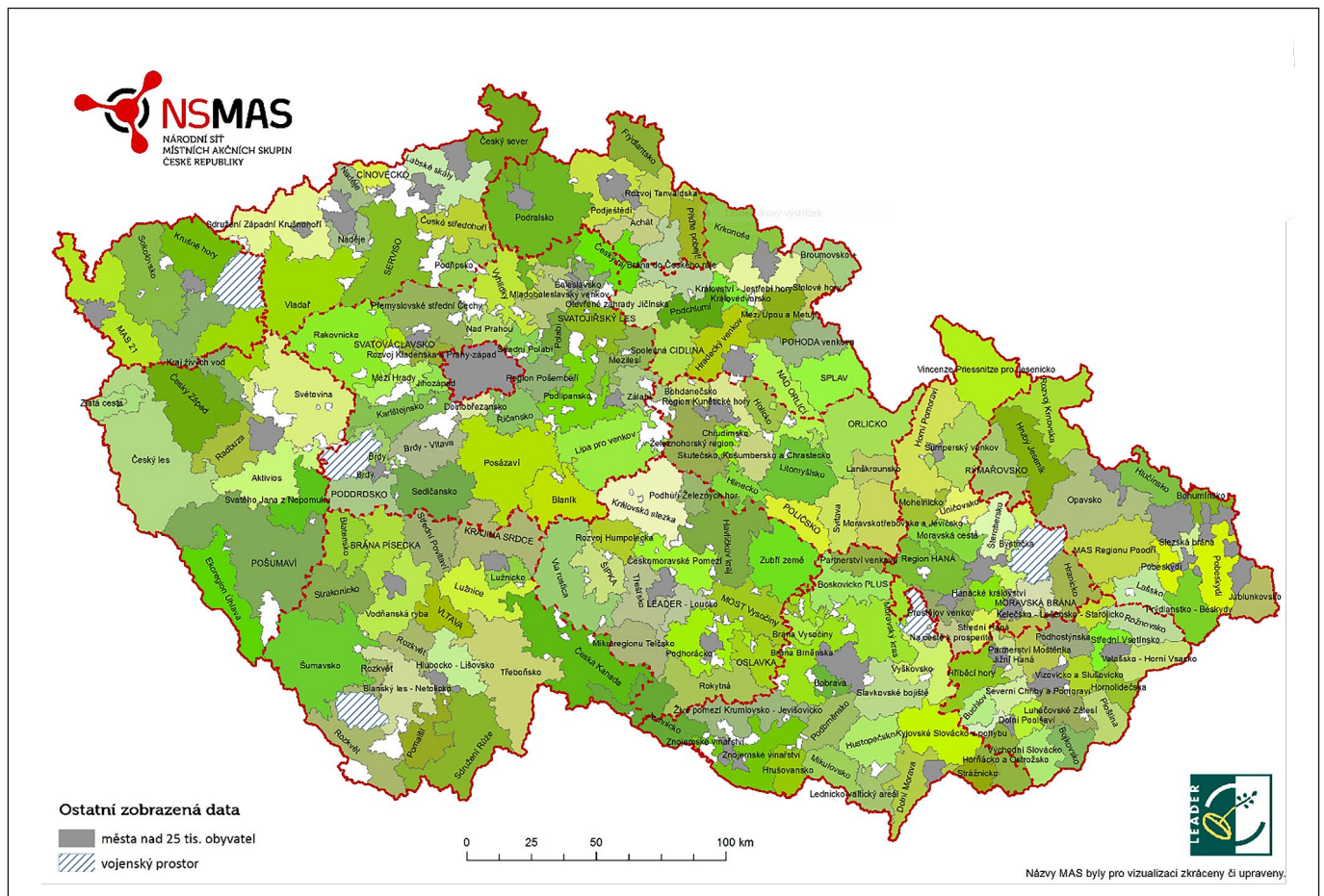
- > 57 milioni di EUR erogati dal FSE nell'ambito del Programma operativo per l'occupazione (pari a circa il 2,7% dell'intera dotazione FSE per la Repubblica ceca). L'AdG spera così di suscitare un maggiore coinvolgimento dei governi locali (forte sostenitori del CLLD) sulle tematiche correlate all'inclusione sociale;
- > circa 115 milioni di EUR a titolo del FEASR-LEADER (ossia il 5% dell'intero bilancio del FEASR) per progetti finalizzati a creare posti di lavoro e a promuovere la cooperazione tra GAL.

Il coordinamento tra questi fondi è affidato alla piattaforma CLLD, un gruppo di lavoro che si riunisce una volta al mese composto da rappresentanti del Ministero per lo sviluppo regionale e delle competenti Autorità di gestione.

Rispetto al periodo precedente, il numero di GAL sarà sostanzialmente maggiore (180 a fronte dei 112 nel periodo 2007-2013). Per evitare che le AdG di ciascun fondo europeo debbano controllare individualmente l'ammissibilità delle domande dei GAL è stato messo a punto un sistema di certificazione dei GAL. La certificazione comprende:

- > conformità al regolamento UE (composizione di comitati di selezione, norma del 49% ecc.);
- > carattere non-profit del GAL e relativa autonomia finanziaria da potenziali beneficiari;
- > sostenibilità finanziaria.

I certificati di conformità vengono rilasciati dal Ministero dell'Agricoltura.



▲ GAL della Repubblica ceca

Per agevolare la creazione e il potenziamento delle capacità dei nuovi gruppi di azione locale, la rete dei GAL cechi ha attivato, di concerto con il ministero dell'Agricoltura e la Rete rurale nazionale, un programma di apprendimento fra pari e gemellaggio tra GAL più esperti e nuovi gruppi. Questo processo di apprendimento, a cui i nuovi GAL hanno preso parte affiancati dai rispettivi "mentori", prevedeva tirocini, visite di studio e seminari, nonché un processo pilota per la pubblicazione di un bando e la selezione di progetti su piccola scala. Al programma, terminato nel 2014, hanno partecipato 59 nuovi GAL.

Come funzionerà concretamente?¹³

Il GAL Sumperský Venkov è situato nella parte nord-orientale della Repubblica ceca, in una remota area montuosa della regione Olomouc. Il GAL interviene in un territorio con una popolazione di 27 000 di abitanti e la sua strategia di sviluppo locale attingerà fondi da tutti e quattro i programmi operativi che sostengono l'approccio partecipativo:

- > il Programma operativo regionale integrato (IROP), cofinanziato dal FESR (1,9 milioni di EUR che, in quanto fondo capofila, include 500 000 EUR per i costi di gestione e animazione);
- > il Programma di sviluppo rurale (PSR), cofinanziato dal FEASR (900 000 EUR);
- > il Programma operativo per l'occupazione, cofinanziato dal FSE (400 000 EUR);
- > il Programma operativo per l'ambiente, cofinanziato dal FESR (100 000 EUR).

¹³ Informazioni fornite da Radim Sršen, Presidente del GAL Sumperský Venkov (regione Olomouc) con alcune osservazioni di Jan Dražský Florian, Rete nazionale dei GAL della Repubblica ceca.

Il GAL, inoltre, riceverà ulteriori 230 000 EUR dal Programma operativo per la scienza, la ricerca e l'istruzione (cofinanziato dal FSE) per la preparazione di un piano d'azione locale in materia di istruzione e formazione, che guiderà tutte le attività in questo ambito finanziate dal FESR e dal FSE nella zona coperta dal GAL, nonché nella vicina città di Sumperk (che non rientra nell'area di intervento del GAL). In questo modo sarà possibile sfruttare i benefici di una cooperazione sistematica tra città e aree rurali.

Per quanto riguarda il FESR, al momento il GAL Sumpersky Venkov sta vagliando le seguenti possibilità di finanziamento:

- > infrastrutture educative, con particolare riferimento alle scuole materne, primarie e comunitarie e all'apprendimento permanente (aiuti correlati ai finanziamenti del FSE nel campo dell'istruzione e in funzione del piano d'azione locale in materia);
- > centri comunitari, edilizia popolare e imprese sociali, miglioramento delle infrastrutture per l'inclusione sociale (aiuti correlati ai finanziamenti del FSE in materia di inclusione sociale);
- > sistema di soccorso integrato, ossia sostegno alle infrastrutture per il servizio volontario dei vigili del fuoco che fanno parte del sistema di soccorso integrato;
- > sicurezza dei trasporti, costruzione di piste ciclabili, attraversamenti pedonali, rallentatori e dissuasori di velocità, fermate degli autobus;
- > patrimonio culturale, attualmente limitato a siti dell'UNESCO e del patrimonio culturale nazionale (la zona del GAL vanta un esempio unico di cartiera per la produzione di carta fatta a mano, un castello e un museo della civiltà contadina). In futuro si auspica che il GAL sia in grado di sostenere altri siti del patrimonio;
- > messa a dimora di varietà tradizionali di piante nelle zone montane protette (con il finanziamento del FESR nel quadro del Programma operativo per l'ambiente).

3.5. L'esperienza delle Autorità di gestione

I programmi sinora descritti mostrano come gli Stati membri e le regioni intendano utilizzare in maniera estremamente variegata le possibilità offerte dal CLLD nell'ambito dei Fondi SIE nel periodo 2014-2020. Gli approcci in materia di CLLD, infatti, variano nettamente in funzione degli Stati membri e delle regioni in termini di obiettivi, combinazioni di fondi e importi assegnati.

La scelta di attribuire un determinato peso all'approccio partecipativo nell'ambito dei programmi finanziati dai fondi SIE dipende essenzialmente da quanto il CLLD sia considerato lo strumento per eccellenza per favorire lo sviluppo del territorio e dall'esperienza dei diversi fondi SIE in materia di CLLD.

Sebbene nell'ambito di questi fondi (ad eccezione del FEAMP) il CLLD debba contribuire all'Obiettivo tematico n. 9 della strategia Europa 2020, "Promuovere l'inclusione sociale e la lotta alla povertà e a ogni forma di discriminazione"¹⁴, la maggior parte delle AdG ritiene che l'approccio partecipativo sia principalmente uno strumento per creare posti di lavoro e sostenere le imprese (come dimostrano non solo il caso del FEAMP in Bretagna, ma anche gli esempi del FEASR in Inghilterra e del FESR nella Repubblica ceca). Questa particolare enfasi sull'occupazione e sul sostegno alle imprese influirà chiaramente sul modo in cui le AdG decideranno di utilizzare questo approccio, in funzione delle loro specifiche priorità nell'ambito dei diversi Fondi SIE.

Come per i programmi e gli accordi di partenariato, gli Stati membri e le regioni hanno optato per diverse combinazioni di fondi. In alcuni Stati membri, il ricorso al CLLD è limitato alle zone rurali (come ad esempio nella Repubblica ceca). In altri, le AdG estendono questa possibilità anche alle zone urbane (Inghilterra, Kujawsko-Pomorskie; per maggiori informazioni in proposito si rimanda all'Allegato).

Anche l'esperienza svolge un ruolo fondamentale nell'attuazione del CLLD. A causa del tradizionale ruolo di LEADER nell'ambito di FEASR, nella maggior parte dei casi è il fondo di sviluppo rurale ad attribuire al CLLD gli stanziamenti più elevati (fatta eccezione per la Repubblica ceca, dove la maggior dotazione CLLD è erogata dal FESR). LEADER e le zone rurali sembrano essere il punto di partenza anche per lo sviluppo locale di tipo partecipativo plurifondo.

Dove ciò è consentito, i GAL che operano in un contesto rurale sono piuttosto attivi nella ricerca di altre sovvenzioni nell'ambito dei fondi SIE e utilizzano questa opportunità per integrare tutte le fonti di finanziamento in un'unica strategia (come ad esempio nel caso della regione Kujawsko-Pomorskie o della Repubblica ceca). L'esistenza di una chiara strategia regionale o sub-regionale, alla quale il GAL possa agganciarsi, sembra essere un vantaggio in questo senso.

L'Esempio di Kujawsko-Pomorskie mostra come i GAL, grazie alla loro capacità di coinvolgere diversi attori, siano considerati un importante agente di inclusione sociale nell'ambito del FSE e come all'interno delle rispettive comunità ci si aspetti che siano in grado di orientare il loro intervento sui gruppi più marginalizzati.

Assicurare che uno stesso organismo responsabile gestisca strategie finanziate separatamente è un altro modo per raggiungere una certa complementarità, come dimostra il caso della Cornovaglia. In Bretagna, un ruolo simile è svolto dal *Pays*.

Da ultimo, ma non per questo meno importante, gli esempi evidenziano come una proficua attuazione del CLLD plurifondo richieda un efficace coordinamento tra le diverse AdG (a tale proposito si veda anche il successivo capitolo). Un aspetto tuttora problematico nei casi in cui i programmi non prevedono accordi specifici sull'approccio partecipativo tra i diversi fondi (in particolare riguardo all'ammissibilità delle operazioni).

¹⁴ Nell'ambito del FEAMP, il CLLD è previsto nel quadro dell'Ottavo obiettivo tematico "Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità del lavoro."

4. Facilitare l'attuazione dello sviluppo locale di tipo partecipativo

Nel presente capitolo vengono descritti alcuni sistemi che le Autorità di gestione (AdG) stanno attualmente attivando per garantire il conseguimento degli obiettivi dei programmi e la loro integrazione.

4.1. Garantire la semplificazione e la rendicontabilità, anche grazie alle Opzioni semplificate in materia di costo (OSC, Polonia)

In Polonia, il Ministero dell'Agricoltura e dello Sviluppo rurale (AdG del FEASR) ha deciso di ricorrere a diversi metodi per snellire il processo attuativo di LEADER nel periodo di programmazione 2014-2020. Questa decisione è in parte dovuta all'esperienza maturata nel periodo 2007-2013, quando LEADER veniva generalmente considerato un processo eccessivamente burocratico. Il ministero ha tenuto conto della necessità di coordinare, all'interno di un programma nazionale, gli approcci dei 16 organismi intermediari regionali e degli oltre 300 GAL e di una pletora di possibili operazioni (nel periodo 2007-2013 i GAL hanno sostenuto oltre 40 000 progetti di piccole dimensioni).

Le OSC sono state utilizzate alla fine del 2015 per il sostegno preparatorio e potranno servire anche per i costi di gestione e di animazione nonché per la creazione di start-up nella fase di attuazione delle strategie.

Nell'ambito del sostegno preparatorio era stato scelto l'importo forfettario. Pertanto, nella preparazione della propria strategia locale, ciascun partenariato poteva ottenere una sovvenzione unica, il cui importo dipendeva dalle dimensioni del GAL, sulla base di tre diverse soglie: 27 500, 33 000 e 38 500 EUR. Tali importi erano stati calcolati in funzione dei costi di gestione sostenuti dai GAL nel periodo precedente.

In contropartita, il GAL era tenuto a:

- > dotarsi di personale sufficiente: pari a 1, 1,5 o 2 unità di lavoro (equivalenti a tempo pieno) a seconda delle dimensioni dei GAL;
- > organizzare almeno un incontro in ogni comune della zona interessata per discutere e pianificare la strategia locale;
- > tenere aperto l'ufficio per un numero minimo di giorni la settimana: 2, 3 o 4 giorni a seconda delle dimensioni del GAL;
- > presentare una strategia di sviluppo locale che fosse conforme, quanto meno, ai criteri ufficiali di ammissibilità.

Ogni GAL presentava domanda compilando semplicemente un apposito modulo e alla firma del contratto otteneva un anticipo del 70% dell'importo totale. Il pagamento del saldo veniva effettuato una volta presentata la strategia. L'obbligo di mantenere un organico sufficiente sussisteva per quattro mesi dalla presentazione della strategia, così da garantire che il GAL fosse ancora operativo al termine del processo di selezione.

Il proficuo ricorso agli importi forfettari ha inoltre spinto l'AdG a introdurre ulteriori OSC. In futuro, i costi di gestione e di animazione saranno calcolati sulla base di tariffe forfettarie. Gli importi varieranno dal 15 al 25% del bilancio totale del GAL, a seconda delle dimensioni di quest'ultimo (i GAL più piccoli, con risorse più contenute, riceveranno una percentuale relativamente più elevata per i costi di gestione e animazione).

Per ottenere le sovvenzioni relative ai costi di gestione e animazione, i GAL devono soddisfare alcuni criteri di ammissibilità, fra cui:

- > garantire il corretto andamento degli aspetti finanziari della fase attuativa della strategia (secondo tempistiche predefinite);
- > attuare un piano di comunicazione;
- > dotarsi di personale sufficiente (2-5 persone);
- > dotarsi di un ufficio;
- > dotarsi di un sito web;
- > prevedere un servizio orientativo per i potenziali beneficiari.

I GAL possono ottenere anticipi sino a un massimo del 50% del rispettivo bilancio per costi di gestione e animazione per l'intero periodo di finanziamento.

L'AdG prevede inoltre di istituire pagamenti forfettari anche per progetti che sostengono la creazione di start-up. L'importo, che dovrebbe essere definito in anticipo nella strategia locale, sarà calcolato sulla base dei pregressi dati finanziari. La soglia massima prevista per ogni progetto è fissata a 25 000 EUR e i GAL possono decidere di stanziare importi diversi a seconda del settore, della categoria del beneficiario ecc.

Il primo versamento, pari al 70% del totale, viene effettuato alla firma del contratto, mentre il pagamento del saldo dipende dall'attuazione del piano aziendale ed è subordinato alla creazione di almeno un impiego (anche lavoro autonomo).

Conformemente al primo paragrafo dell'Articolo 63 del regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale (regolamento n. 1305/2013), il versamento di anticipi per investimenti e per i costi di gestione e di animazione dei GAL richiede la costituzione di una garanzia bancaria. Il governo polacco, tuttavia, ha creato un ulteriore sistema di anticipi a carico del bilancio nazionale (copertura del 37% dei costi del progetto, pari al contributo pubblico nazionale) che non richiede una tale fideiussione. Tali anticipi, e l'esonero dall'obbligo di garanzia bancaria, sono importanti per molti beneficiari delle zone rurali, comprese le piccole ONG.

Ulteriori metodi per semplificare l'attuazione del CLLD:

- > una definizione più ampia dei criteri di ammissibilità, che consente ai GAL di fornire assistenza a una gamma più variegata di progetti;
- > il ricorso a progetti ombrello, nell'ambito dei quali il GAL è il beneficiario ufficiale di un dato regime e può erogare a sua volta finanziamenti a varie iniziative attuate su piccola scala.

Nell'ambito dei progetti ombrello, i GAL saranno responsabili della selezione dei beneficiari e della stipula dei contratti, dovranno verificare le richieste di pagamento ed effettuare i versamenti, effettuare controlli e presentare rendicontazioni. Le autorità regionali verificheranno il regime generale, effettueranno controlli a campione sulle richieste di pagamento e verifiche in loco. Nella fase iniziale del programma, le autorità regionali controlleranno anche le sovvenzioni selezionate prima della firma del contratto tra GAL e beneficiario. Una volta che i GAL avranno maturato una certa esperienza, questa disposizione decadrà.

L'AdG ha inoltre reso noto, in maniera più esplicita rispetto al precedente periodo di programmazione, che nel corso della verifica dei progetti selezionati dal GAL l'autorità regionale non potrà imporre sostanziali modifiche alle proposte.

La Polonia ha anche introdotto una serie di misure per garantire un coordinamento più efficace tra i diversi fondi a sostegno della metodologia CLLD. Si tratta di un altro, importante passo avanti verso la semplificazione del CLLD. Nella fase di selezione dei GAL e delle relative strategie locali, in ogni regione (la selezione dei GAL/FLAG avviene a livello regionale) è previsto un bando comune con un'unica serie di criteri e uno stesso comitato di selezione. Verrà stipulato un unico contratto con il GAL che riguarderà tutte le fonti di finanziamento, con la possibilità di utilizzare uno dei fondi in qualità di fondo capofila.



▲ Presentazione delle pratiche degli Stati membri al seminario sul finanziamento plurifondo del CLLD (Edimburgo, dicembre 2015)

Il Ministero dell'Agricoltura sta inoltre negoziando con le AdG altri Fondi SIE per incoraggiarle ad utilizzare sia le OSC per i costi di gestione e animazione, sia gli Orientamenti sull'attuazione delle SSL (gli orientamenti sono stati preparati dall'AdG responsabile del FEASR, ma possono essere utilizzati per tutti i fondi). Per garantire un efficace confronto e scambio di informazioni, il comitato di sorveglianza del PSR 2014-2020 ha istituito un apposito gruppo di lavoro sullo CLLD. La rete rurale nazionale ha inoltre creato un gruppo tematico LEADER cui partecipano tutte le AdG responsabili dello sviluppo locale di tipo partecipativo.

Gli interventi finalizzati a semplificare la fase attuativa sono integrati da misure volte a garantire una maggiore trasparenza, quali una verifica più dettagliata della compagine dei diversi *stakeholders* (onde evitare situazioni in cui, ad esempio, funzionari pubblici potessero trovarsi a rappresentare ONG in seno all'organo decisionale del GAL) e una procedura più trasparente per la selezione dei progetti. Quest'ultima implica l'obbligo di indicare, nei verbali delle riunioni del comitato di selezione, informazioni sull'esclusione di alcuni membri dalla procedura di selezione per conflitti di interesse. I verbali devono essere pubblicati sul sito del GAL. Attualmente, la procedura di ricorso in caso di rifiuto delle candidature prevede due fasi, invece di un'unica istanza come avveniva nel periodo precedente.

4.2. Garantire il coordinamento tra più fondi a livello di programma (Svezia)

In Svezia, il governo ha scelto di utilizzare il meccanismo più avanzato in materia di coordinamento dei fondi interessati dal CLLD. Quest'ultimo è contemplato in tutti e quattro i fondi: è incluso nel programma di sviluppo rurale e nel programma operativo del FEAMP e vi è anche un apposito Programma operativo che copre la componente CLLD del FESR e del FSE. Questi programmi sono gestiti da una stessa AdG, il Consiglio svedese per l'Agricoltura; in Svezia, pertanto, vi è un'unica autorità preposta al finanziamento dell'approccio CLLD. Quest'impostazione ha permesso di armonizzare le norme nazionali che disciplinano l'attuazione tra più fondi.

Il sistema è stato introdotto per estendere la portata dei partenariati locali, potenziare le sinergie e ampliare la copertura dell'approccio CLLD, nonché per creare economie di scala. Contribuisce inoltre ad una maggiore semplificazione del processo, poiché il GAL rappresenta il punto di riferimento iniziale per i beneficiari di tutti i fondi.

Nel precedente periodo di programmazione, in Svezia erano presenti 63 GAL impegnati nell'attuazione di LEADER e 14 FLAG che operavano nell'ambito dell'Asse 4 del FEP (in alcuni casi, GAL e FLAG coincidevano o si sovrapponevano in alcune aree). Il bilancio medio dei GAL ammontava a 4,1 milioni di EUR (contributo pubblico complessivo), mentre i FLAG potevano contare su meno di 1 milione di EUR. Nel periodo 2014-2020 sono stati selezionati 48 GAL che fruiranno di diverse combinazioni di fondi. Il bilancio pubblico complessivo per l'approccio CLLD, tenendo conto del contributo dei quattro fondi, ammonterà a 209 milioni di EUR, pari a una media per GAL di quasi 4,4 milioni di EUR.

La strategia di sviluppo locale punta principalmente sul turismo, sulla produzione alimentare su piccola scala e sull'energia. I GAL mirano inoltre a promuovere lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi e a incentivare le iniziative giovanili. Un aspetto importante del contesto locale svedese è il crescente numero di richiedenti asilo, molti dei quali raggiungono i piccoli centri dove gli abitanti, spesso con il sostegno del GAL, cercano di fronteggiare il fenomeno e accogliere i nuovi arrivati nella comunità.

Sebbene il ricorso a un unico organismo di gestione dell'approccio CLLD abbia semplificato le procedure istituzionali, l'esperienza svedese nell'ambito dei quattro Fondi SIE mostra che il coordinamento tra fondi è ancora confrontato a sostanziali sfide:

- > la diversità delle culture organizzative dei singoli fondi;
- > la necessità di creare nuove strutture di cooperazione con nuovi partner;
- > l'armonizzazione della legislazione nazionale in ambito attuativo e la necessità di snellire l'iter burocratico;
- > lo sviluppo di sistemi IT che consentano un tempestivo trattamento delle domande, del processo decisionale e dei pagamenti;
- > comunicazione e pubblicità;
- > attuazione del CLLD in ambito urbano e ricerca di sinergie tra zone rurali e urbane.

In base all'esperienza dell'AdG svedese, per garantire un efficace coordinamento tra i fondi sono necessarie le seguenti condizioni:

- > una forte volontà politica;
- > una buona cooperazione tra ministeri e altri enti competenti in materia;
- > consapevolezza a livello istituzionale e potenziamento delle capacità sullo CLLD, soprattutto nel caso di fondi che non hanno un'esperienza pregressa in materia di CLLD;
- > continue attività di comunicazione, sia di tipo orizzontale che verticale, con tutti i *stakeholders*, a qualsiasi livello;
- > potenziamento delle capacità a livello dei GAL.

Altrettanto importante è la consapevolezza che la messa a punto di un sistema efficiente in materia di CLLD richiede tempo.

4.3. Apprendere dal passato: l'esperienza scozzese

Dopo aver riflettuto sulle carenze del programma LEADER nel periodo 2007-2013, il governo scozzese, tramite il suo *Rural Communities Team* (Gruppo per le comunità rurali), ha elaborato un modello per incrementare l'efficacia e l'efficienza dell'attuazione di LEADER nel periodo di programmazione 2014-2020.

Tra le specifiche lacune individuate nel periodo 2007-2013 figura la mancanza di chiarezza e di precisi orientamenti per quanto riguarda le strategie locali di sviluppo (SSL). È altresì emersa una certa confusione su ciò che si poteva finanziare nell'ambito del FEASR, con interpretazioni dissonanti, a tutti i livelli, in merito alla portata dei criteri di ammissibilità. Inoltre, gli stessi *stakeholders* sono stati sovente coinvolti sia all'interno dei GAL LEADER, sia dei FLAG dell'Asse 4 del FEP. Appariva pertanto ovvia la necessità di migliorare il coordinamento tra CLLD nell'ambito del FEAMP e del FEASR nel corso del periodo di programmazione 2014-2020.

Un'ulteriore fonte di preoccupazione è stato l'eccessivo ruolo assunto dalle amministrazioni comunali nell'attuazione delle strategie, che ha indotto l'AdG a cercare nuovi equilibri nella composizione dei partenariati. Sulla scorta di tali considerazioni è chiaramente emersa la necessità di coinvolgere maggiormente altri *stakeholders* nello sviluppo delle nuove strategie.

Per quanto riguarda l'approccio LEADER, i preparativi in vista del nuovo periodo di programmazione 2014-2020 sono iniziati a giugno 2013, quando il governo scozzese ha pubblicato un invito a manifestare interesse per lo sviluppo delle SSL. La Scozia ha intenzionalmente deciso di avviare questo processo con tale anticipo, anche se i programmi in questione non sarebbero stati approvati prima del 2014.

Complessivamente, per quanto riguarda il FEAMP e il FEASR, dalle zone costiere e rurali della Scozia sono pervenute 22 manifestazioni di interesse. Queste proposte iniziali dovevano contenere informazioni dettagliate sull'area operativa proposta, sulla popolazione, sull'ambito di intervento, sui partner, sui bisogni prioritari del territorio, inclusi finalità e obiettivi di alto profilo, nonché proposte per la partecipazione delle imprese, del settore pubblico, della società civile, delle comunità locali e di altri *stakeholders*.

Nell'autunno del 2013, ventuno zone che interessavano la quasi totalità delle zone rurali e gran parte delle aree costiere della Scozia sono state invitate a partecipare alla fase successiva del processo, in vista della preparazione delle SSL. Di queste, 14 sono state elaborate in base a un approccio pluri-fondo (FEAMP e FEASR).

La fase si è conclusa alla fine di marzo 2014 quando le 21 aree hanno presentato al governo scozzese, per riscontro, una prima bozza della rispettiva SSL. Le SSL sono state quindi presentate al vaglio e all'approvazione del governo scozzese nell'ottobre 2014. Nell'elaborazione della propria SSL, i GAL hanno tenuto conto delle linee guida pubblicate on-line e delle informazioni ricevute nel corso di vari seminari (su pesca, imprese, il monitoraggio e la valutazione, i Fondi strutturali) e discussioni informali con le relative AdG dei quattro Fondi SIE (l'autorità di gestione del FESR/FSE era incaricata del coordinamento generale dei Fondi SIE e dell'accordo di partenariato). Questo ha contribuito a far sì che le priorità e le azioni previste nelle SSL fossero in linea con l'accordo di partenariato e i relativi programmi dell'Unione europea in termini di portata, ambito di intervento e complementarità.

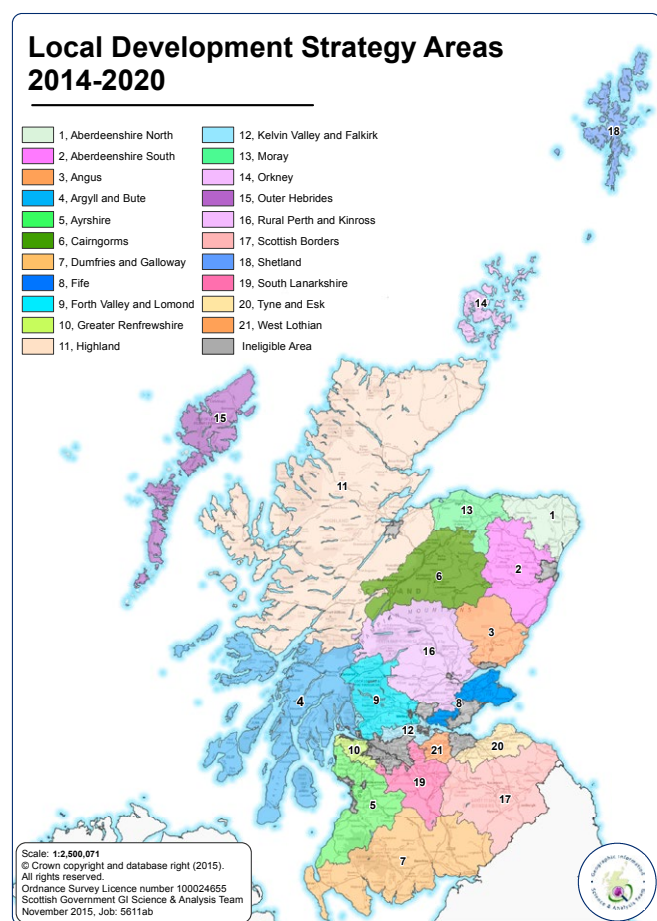
Le SSL sono state valutate nel novembre 2014 da una commissione indipendente composta dai rappresentanti delle AdG dei quattro Fondi SIE e da esperti dei diversi settori economici, delle organizzazioni della società civile e del mondo accademico. I membri della commissione sono stati scelti in base alla loro conoscenza e competenza in materia di sviluppo rurale e della pesca. Nello svolgimento del loro mandato hanno potuto contare sull'assistenza di un esperto in CLLD, di un esperto in partecipazione delle comunità locali, dell'AdG, dell'Organismo pagatore e del dipartimento del Governo scozzese per la ricerca sociale e l'audit interno.

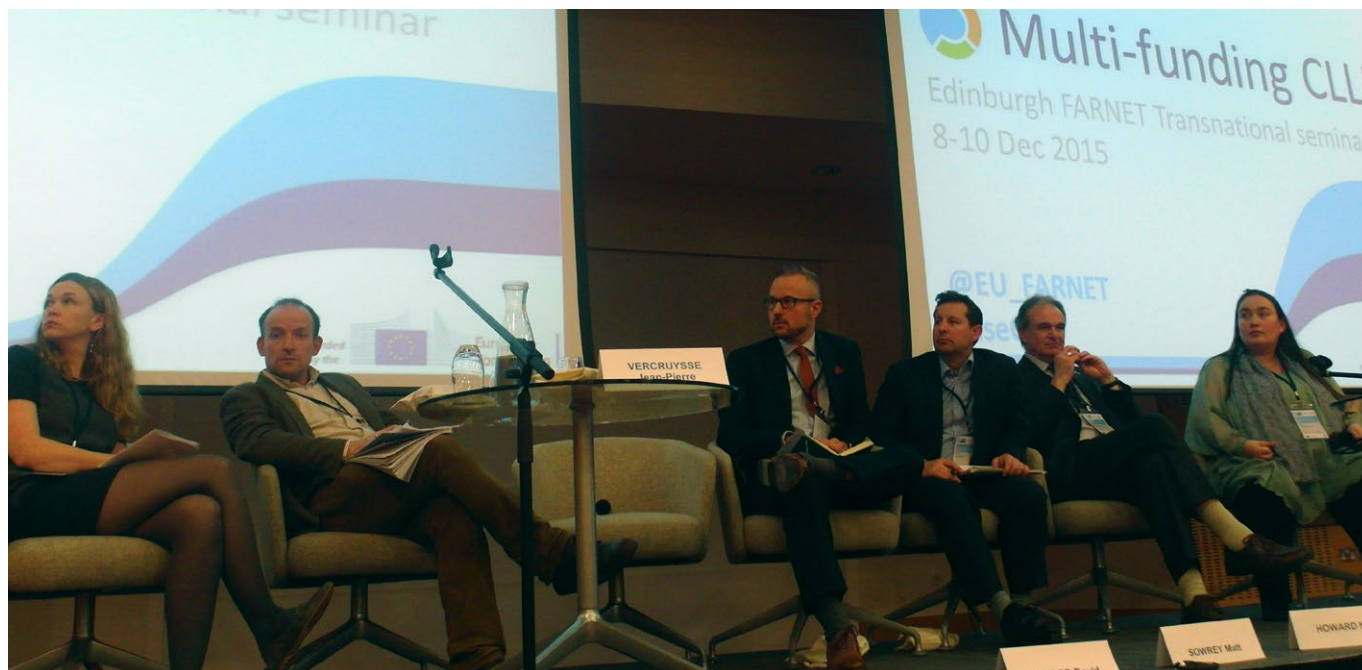
Il comitato di selezione ha raccomandato l'approvazione di 17 SSL, previa risoluzione di alcune questioni segnalate dallo stesso comitato, che sono state accettate e approvate dalle AG. Le quattro aree restanti sono state invitate a presentare nuove strategie e piani economici. Alla fine del 2015, tutte le 21 SSL erano state approvate.

Le SSL e i piani economici sono stati ulteriormente affinati, così da tener conto delle dotazioni del FEASR e del FEAMP dopo l'approvazione dei programmi. Una volta approvati, i GAL hanno potuto beneficiare di ulteriori risorse nazionali per l'attuazione dell'approccio CLLD (ad es. in materia di comunicazione, monitoraggio e valutazione).

Gli stanziamenti indicativi del FEASR alle SSL erano basati su una serie di criteri (popolazione, area, profilo socioeconomico) pubblicati all'inizio del 2015. Le dotazioni del FEAMP si fondavano su criteri analoghi, ma decisi separatamente.

Inizialmente, il governo scozzese puntava a uno scenario "una zona, una SSL" e "una zona, un partenariato". Questo obiettivo è stato ampiamente raggiunto: 14 delle 21 SSL hanno fruito del sostegno sia del FEASR che del FEAMP. Le restanti sette hanno beneficiato unicamente dell'aiuto del FEASR. Vi era tuttavia il rischio che gli interessi del settore della pesca passassero in secondo piano per il diverso ritmo di programmazione dei due fondi e per il fatto che il FEASR prevedesse un programma regionale, mentre il FEAMP solo uno nazionale. Per superare il problema, tutti i *stakeholders* sono stati mobilitati per garantire la creazione di FLAG forti, sostenibili e dotati di risorse sufficienti. In Scozia, i gruppi che hanno presentato le 14 SSL plurifondo approvate hanno dovuto lavorare di concerto con il governo scozzese per consorzarsi in otto FLAG. Questi ultimi, che operano oggi in maniera più coerente e mirata, si sono dotati di strutture di governo più consone a sostenere le comunità di pescatori.





▲ Discussione sull'attuazione del CLLD nel Regno Unito al seminario sul finanziamento plurifondo (Edimburgo, dicembre 2015)

Il risultato può essere letto come una versione modificata dello scenario "una zona, una strategia". Il FEASR ha assunto il ruolo di capofila, sostenendo i costi di gestione e di animazione di tutte le SSL.

Ispirandosi ai processi di progettazione e selezione delle SSL nelle aree rurali e della pesca, la Rete rurale scozzese lavora oggi al miglioramento della governance di questa specifica impostazione multifondo, così da sostenere un'efficace attuazione delle SSL. Una conferenza LEADER scozzese organizzata a marzo del 2016, ad esempio, prevedeva una sessione con i presidenti dei gruppi responsabili delle SSL finanziate da più fondi, per uno scambio di vedute sulle prospettive in materia di governance dello CLLD.

Un importante elemento del coordinamento generale dei Fondi SIE in Scozia è il Comitato congiunto di sorveglianza per i programmi del FESR, del FSE e del FEASR, al cui interno sono stati costituiti comitati operativi per ciascun fondo (ad eccezione del FEAMP, che ha un programma per il Regno Unito). Mentre i comitati operativi si occupano degli aspetti relativi ai contenuti di ogni programma, il Comitato congiunto è l'organismo di sorveglianza ufficiale di tutti i programmi. All'interno di questo comitato congiunto, i *stakeholders* dei programmi (che possono talvolta coincidere) hanno la possibilità di scambiare informazioni e discutere di questioni quali la complementarità tra fondi.

Sebbene in Scozia il CLLD sia limitato al FEASR e al FEAMP, il Comitato congiunto offre ai rappresentanti delle organizzazioni non governative e della società civile l'occasione di discutere di questioni legate al CLLD in modo meno tecnico di quanto non avvenga nell'ambito dei comitati operativi correlati ai singoli fondi. Di conseguenza, il comitato misto può anche contribuire a un migliore monitoraggio dello CLLD finanziato da più fonti, migliorandone la governance.

5. Conclusioni

L'Unione europea ha definito un chiaro quadro normativo in materia di CLLD, fornendo una guida esauriente per la sua attuazione. Sia il quadro normativo che gli orientamenti attuativi incoraggiano il ricorso al CLLD finanziato da più fondi, nell'ambito del quale è possibile fruire di diversi fondi SIE per sostenere le iniziative locali che applicano un approccio partecipativo. Gli orientamenti pubblicati nel 2013 e nel 2014 hanno definito modelli ed evidenziato opportunità nel campo della progettazione e dell'implementazione dell'approccio CLLD plurifondo, affrontando al contempo alcune delle questioni più pregnanti emerse nel corso di LEADER e dell'attuazione dell'Asse 4 del FEP nel precedente periodo di programmazione.

Al momento di andare in stampa erano stati approvati i programmi nazionali e regionali per i Fondi SIE e, pur con le dovute differenze tra gli Stati membri, le strategie di sviluppo locale erano in fase di selezione e/o attuazione. Gli esempi descritti nelle pagine che precedono offrono pertanto un'istantanea di come gli attori locali e le autorità di programma stiano individuando modalità per concretizzare efficacemente l'approccio CLLD finanziato da più fondi. A causa della diversità delle tradizioni amministrative presenti in Europa, le AdG e gli attori locali non sono stati in grado di seguire tutte le raccomandazioni formulate negli orientamenti e gli esempi presentati nella presente pubblicazione sono spesso il risultato di un approccio pragmatico in termini di progettazione e attuazione. Tuttavia, essi mostrano che l'approccio CLLD è uno strumento flessibile, che può contribuire a raggiungere svariati obiettivi in un'ampia gamma di contesti. Questa flessibilità è ulteriormente evidenziata dal fatto che in passato i GAL erano già riusciti a rispondere efficacemente ai bisogni locali attingendo a diverse fonti di finanziamento, sia nazionali che europee, senza dover attendere il quadro europeo per il CLLD.

L'analisi degli esempi realizzati **a livello locale** ha portato alle conclusioni indicate di seguito.

- > Per attuare l'approccio CLLD ricorrendo a più fondi SIE, i partenariati devono prefiggersi obiettivi ambiziosi e operare con impegno verso uno sviluppo sociale ed economico duraturo e sostenibile dei propri territori. Ciò vale indifferente sia nel caso di un'unica strategia di sviluppo locale plurifondo, sia nel caso in cui il partenariato debba coordinare due o più strategie finanziate da una sola fonte.
- > I partenariati non devono concentrarsi sulla massimizzazione del proprio bilancio, bensì ricercare soluzioni ottimali ai problemi e alle opportunità presenti nella loro zona, così da garantire un coordinamento intelligente delle risorse e la massima partecipazione della comunità, evitando al contempo la duplicazione delle attività o sostenendo attività tra loro incompatibili.
- > I partenariati possono assumere varie forme; tuttavia, quando si opera con più fondi SIE, è necessario definire con chiarezza sia le responsabilità, sia il processo decisionale.
- > Lo sviluppo locale richiede tempo e chi non ha esperienze pregresse in questo campo deve porsi in modo realistico nei confronti del CLLD finanziato da più fondi, iniziando ad operare a un livello adeguato e familiarizzandosi all'utilizzo della metodologia stessa. Potrebbe essere più realistico iniziare a lavorare con un solo fondo, per poi passare all'attuazione di strategie finanziate da più fondi.

Per le **autorità di gestione**, la progettazione del CLLD plurifondo è una vera e propria sfida in quanto richiede un coordinamento tra tutti i programmi dei fondi SIE interessati dall'approccio partecipativo. Ciò implica la definizione di norme e meccanismi comuni che consentano di erogare, in modo efficiente e trasparente, i finanziamenti pubblici nel rispetto della natura partecipativa dell'approccio CLLD.

L'**introduzione dell'approccio CLLD** nell'ambito dei vari fondi SIE, così come lo sviluppo del finanziamento plurifondo, hanno permesso di trarre una serie di utili insegnamenti:

- > le **AdG** devono dapprima definire chiaramente ciò che intendono raggiungere attuando l'approccio CLLD. Ciò vale in particolare per le autorità di gestione dei fondi che amministrano per la prima volta il CLLD;
- > successivamente, sarà importante che le AdG operino in stretta collaborazione con gli altri ministeri per assicurare l'attuazione dello CLLD in modo concertato e razionale.
- > i meccanismi per l'attuazione dell'approccio CLLD dovrebbero essere adattati nel corso del periodo di finanziamento se necessario. Tale adeguamento potrebbe contribuire a garantire che il finanziamento plurifondo possa portare a una reale semplificazione, ridurre gli oneri amministrativi e garantire una maggiore flessibilità nell'affrontare le sfide locali;
- > è essenziale creare un clima di fiducia, di responsabilizzazione e di proficua collaborazione tra tutti i soggetti coinvolti, con particolare riguardo agli **attori locali**. La cooperazione e la fiducia devono essere garantite indipendentemente dal finanziamento proposto e costituiscono una condizione *sine qua non* per qualsiasi forma integrata di utilizzo dei fondi SIE a livello locale;

- > è fondamentale che, in termini di ammissibilità delle azioni previste da ciascun fondo, gli attori locali possano godere della flessibilità necessaria per raggiungere i propri obiettivi nell'elaborazione e nell'attuazione delle rispettive SSL. Una definizione eccessivamente dettagliata del campo di applicazione e dalla natura delle azioni ammissibili nel quadro dei rispettivi programmi può essere controproducente per una corretta attuazione delle strategie locali e può limitare la possibilità di attuare strategie plurifondo;
- > la presenza di agenzie di sviluppo locale può agevolare l'attuazione dell'approccio CLLD finanziato da più fondi;
- > appare necessario un ulteriore potenziamento delle capacità a qualsiasi livello del processo di erogazione dei fondi. I GAL e le AdG dovrebbero sforzarsi di far tesoro degli insegnamenti tratti dall'esperienza di LEADER e dell'Asse 4 del FEP con il sostegno delle rispettive reti.

Siamo solo agli inizi dell'approccio plurifondo e ci vorrà del tempo prima di poter sapere come funzionerà nella pratica. Tuttavia, come si evince dalla presente pubblicazione, una proficua integrazione dei fondi CLLD è possibile. La sfida per gli Stati membri, per le regioni e per i GAL consiste nel trovare soluzioni in linea con le rispettive tradizioni amministrative, adeguate alle esigenze delle comunità locali. Anche i *stakeholders* coinvolti dovrebbero avere la possibilità di confrontarsi e imparare dalle reciproche esperienze.

Allegato: panoramica dell'attuazione dello sviluppo locale di tipo partecipativo nell'UE

Le informazioni riportate qui di seguito sono state elaborate sulla base dei dati disponibili al febbraio 2016. Sono tratte da una sintesi degli Accordi di partenariato e dei Programmi operativi e dai dati forniti dalle Direzioni generali DG AGRI, DG REGIO, DG EMPL e DG MARE, nonché dal Punto di contatto della Rete europea per lo sviluppo rurale.

Dotazione finanziaria

La Tabella 1 mostra gli importi globali (contributo dell'UE) stanziati per lo sviluppo locale di tipo partecipativo nell'ambito dei quattro fondi SIE; il numero degli Stati membri (SM) che hanno presentato domanda di CLLD a titolo di un dato fondo e, dove possibile, il numero atteso di Gruppi di azione locale (GAL).

Tabella 1: CLLD nell'ambito dei quattro fondi SIE

Fondo	Dotazione complessiva per il CLLD (contributo UE)	N. di SM interessati	N. di GAL atteso
FEAMP	500 Mio EUR	20	280
FEASR	6 900 Mio EUR	28	2500
FESR	1 200 Mio EUR	16	Dati non disponibili
FSE	600 Mio EUR	13	

Gli Stati membri mostrano sostanziali differenze per quanto riguarda l'attribuzione degli stanziamenti al CLLD. Com'era prevedibile, tenuto conto dell'esperienza e dell'importanza di LEADER in molte regioni, nella maggior parte dei casi il FEASR rappresenta l'ammontare più cospicuo; è anche l'unico fondo UE in cui il CLLD è obbligatorio (con una dotazione minima del 5% del PSR). Tuttavia, in alcuni Stati membri, anche altri fondi mettono a disposizione ingenti stanziamenti per il CLLD, come ad esempio il FESR nella Repubblica ceca (si veda la sezione 3.4). Per cifre più dettagliate in merito ai due fondi (FEASR e FEAMP) per i quali sono già disponibili informazioni in questo senso, si rimanda alle Tabelle 2 e 3 di cui oltre.

Tabella 2: CLLD nell'ambito del FEASR

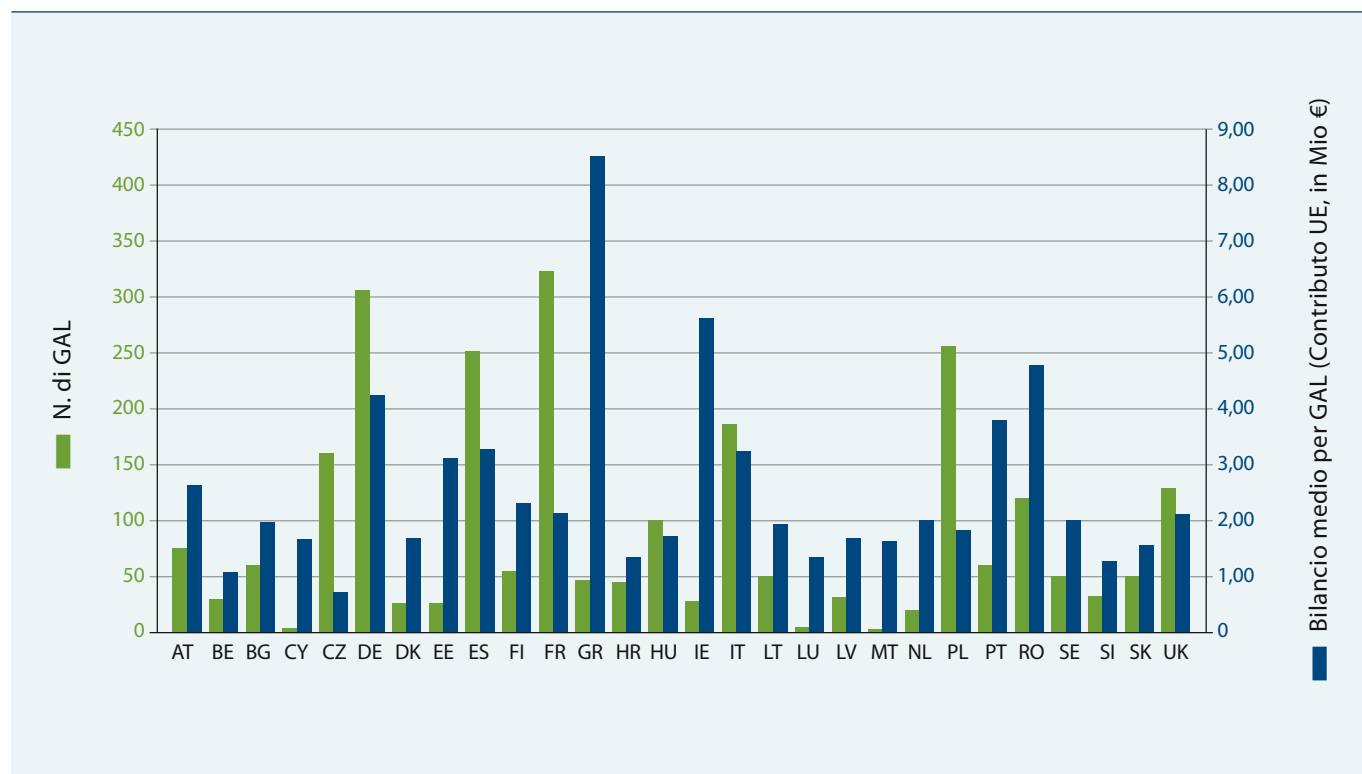
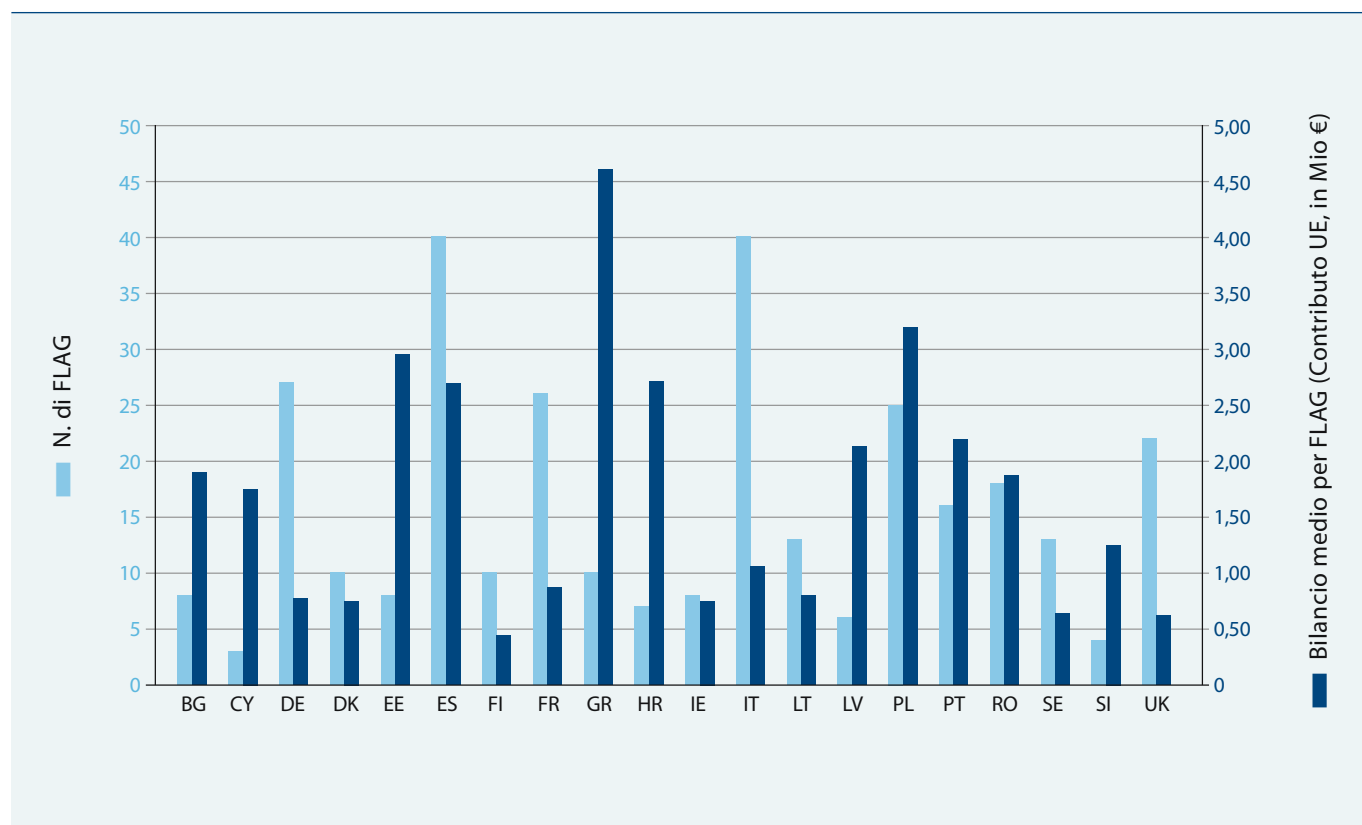


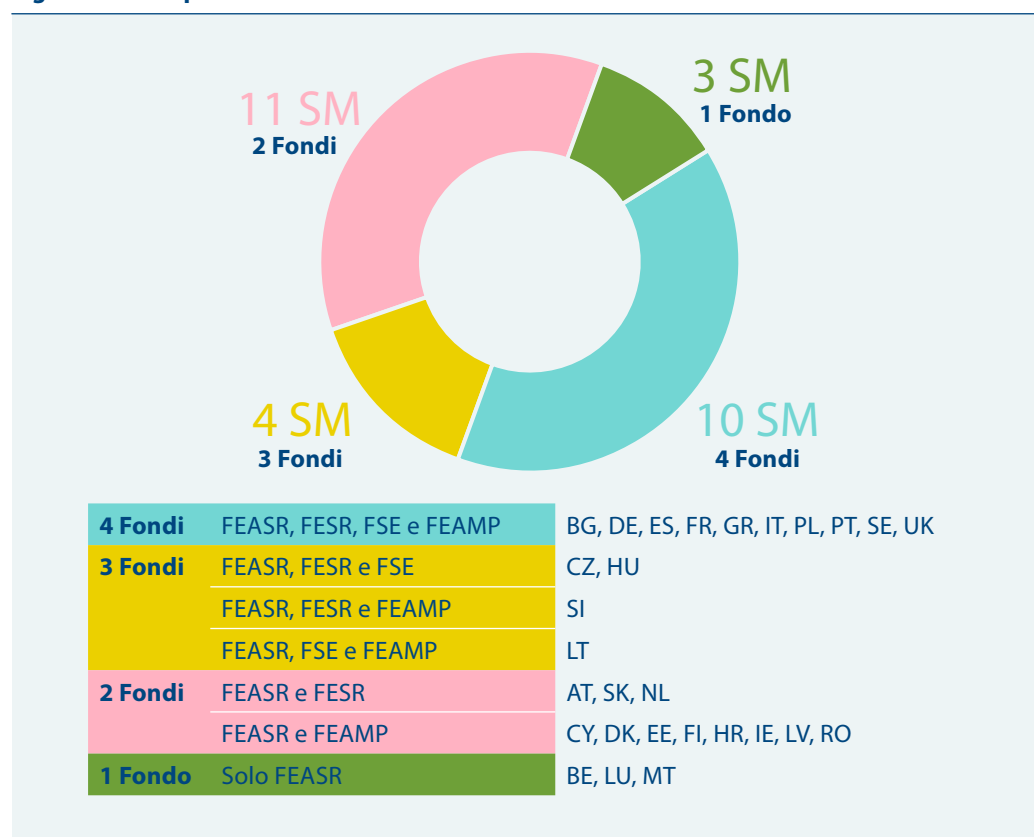
Tabella 3: CLLD nell'ambito del FEAMP



L'uso dello sviluppo locale di tipo partecipativo negli Stati membri

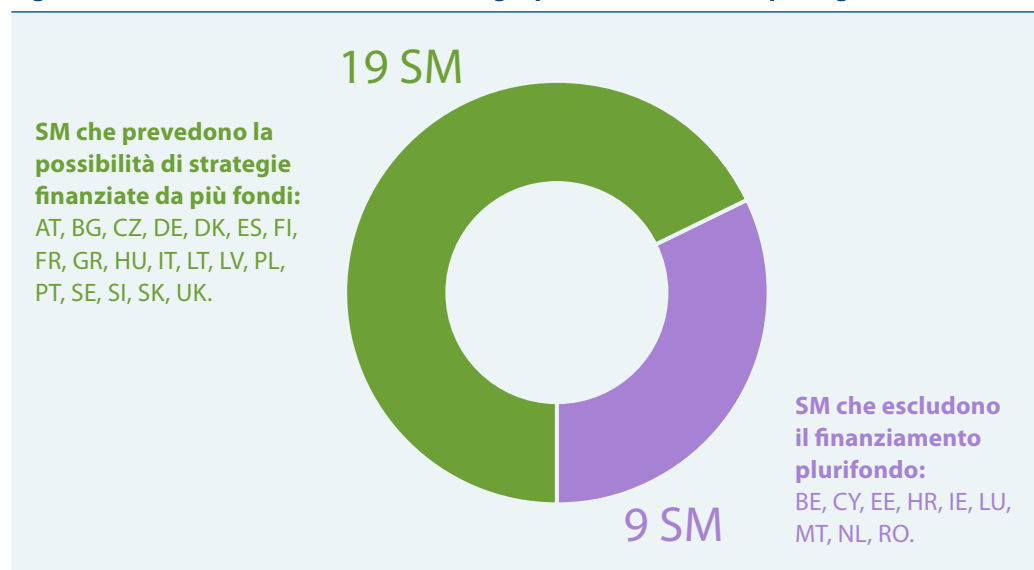
Solo tre Stati membri (Belgio, Lussemburgo e Malta) si limitano il ricorso al CLLD al minimo obbligatorio, ossia nell'ambito del FEASR. I restanti 25 Stati membri ne prevedono l'utilizzo in almeno due fondi. Undici di questi (Bulgaria, Germania, Spagna, Francia, Grecia, Italia, Polonia, Portogallo, Romania, Svezia e Regno Unito) stanno progettando di estendere lo CLLD a tutti e quattro i fondi (quanto meno in alcune regioni) mentre altri quattro paesi (Repubblica ceca, Ungheria, Lituania e Slovenia) a tre fondi, come indicato nella Fig. 1 (si veda oltre).

Fig. 1. Lo CLLD previsto nell'ambito dei Fondi SIE



Finanziamenti plurifondo

Il fatto che il CLLD possa riguardare diversi fondi negli Stati membri non implica automaticamente che le comunità locali siano in grado di beneficiare della totalità di questi fondi nell'attuazione delle loro strategie. L'Estonia, la Croazia e l'Irlanda, ad esempio, prevedono il CLLD sia nell'ambito del FEASR che del FEAMP, ma non consentono di abbinare i due fondi nel quadro di una stessa strategia (GAL e FLAG, pertanto, devono essere separati). Va inoltre tenuto presente che consentire il finanziamento plurifondo nell'ambito di un Accordo di partenariato non implica necessariamente che questa possibilità venga concretamente sfruttata. Molti Stati membri (SM) lasciano questa decisione alle autorità regionali; sembra che in paesi quali Austria, Germania, Polonia e Italia un numero relativamente ristretto di regioni prevede di cogliere questa opportunità. Pertanto, quanto riportato nella Fig. 2 non è indicativo dei paesi in cui si realizzeranno effettivamente strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo plurifondo.

Fig. 2. Stati membri che consentono strategie plurifondo (in una o più regioni)

L'approccio CLLD in ambito urbano

Un numero significativo di Stati membri (SM) prevede di applicare il CLLD nei territori che hanno una pregressa esperienza in materia di approccio ascendente, ossia le zone rurali e le aree vocate alla pesca. Tuttavia, un ridotto numero di SM intende estendere questa opportunità anche alle aree urbane, dove l'esperienza del CLLD è relativamente minore (cfr. la Fig. 3).

Fig. 3. Stati membri che prevedono lo CLLD in zona urbana