

LEADER II

# **La valutazione del valore aggiunto nell'approccio LEADER**



LIAISON ENTRE ACTIONS  
DE DÉVELOPPEMENT  
DE L'ÉCONOMIE RURALE

LINKS BETWEEN ACTIONS  
FOR THE DEVELOPMENT  
OF THE RURAL ECONOMY



OBSERVATOIRE  
EUROPÉEN LEADER  
LEADER EUROPEAN  
OBSERVATORY

# **La valutazione del valore aggiunto nell'approccio LEADER**

**“INNOVAZIONE IN AMBIENTE RURALE”**

**FASCICOLO N. 4**

**OSSERVATORIO EUROPEO LEADER**

Il presente dossier è il risultato dei lavori di un gruppo di esperti, riunitosi in tre occasioni, composto da **Elena Saraceno** (CRES, Italia), **Otmar Seibert** (Fachhochschule Weihenstephan Trier, Germania), **Richard Hummelbrunner** (ÖAR, Austria), **Samuel Thirion** (INDE, Portogallo), **Gilda Farrell**, **Jean-Pierre Verduyssen** (Osservatorio europeo LEADER) e da alcuni **rappresentanti della Commissione europea**. Il documento è stato redatto da **Elena Saraceno** (CRES, Udine, Italia), **Yves Champetier**, **Jean-Luc Janot** e **Jean-Pierre Verduyssen** (Osservatorio europeo LEADER) hanno contribuito alla stesura della versione finale. Responsabile della produzione: **Christine Charlier** (Osservatorio europeo LEADER).

# Indice

<b>Premessa</b>	<b>5</b>
<b>Introduzione</b>	<b>7</b>
<b>Capitolo 1</b>	<b>9</b>
Alcune precisazioni su LEADER e la sua valutazione	11
1.1 Orientamenti per la valutazione di LEADER: due diverse esigenze	11
1.2 Un esempio per illustrare l'importanza di valorizzare le specificità di LEADER	12
<b>Capitolo 2</b>	<b>13</b>
Identificazione delle specificità di LEADER	15
2.1 Definizione delle specificità e del loro collegamento con il programma e i fattori di sviluppo	15
2.2 Le esigenze di informazione ai vari livelli (dal locale all'europeo) sono differenziate secondo il tipo di specificità?	17
<b>Capitolo 3</b>	<b>21</b>
Domande e contenuti della valutazione per singola specificità	23
3.1 L'approccio territoriale	23
3.2 L'approccio dal basso	25
3.3 Il gruppo locale	27
3.4 Le azioni: il loro carattere innovativo	29
3.5 Le azioni: collegamenti e multisettorialità	32
3.6 Creazione di una rete e cooperazione transnazionale	34
3.7 Le modalità di gestione e di finanziamento	36
<b>Capitolo 4</b>	<b>39</b>
I bisogni di informazione a livello nazionale/regionale e europeo	41
4.1 L'approccio territoriale	42
4.2 L'approccio dal basso	42
4.3 Il gruppo locale	42
4.4 Le azioni: il loro carattere innovativo	42
4.5 Le azioni: collegamenti e multisettorialità	43
4.6 Creazione di una rete e cooperazione transnazionale	43
4.7 Le modalità di gestione e di finanziamento	44
<b>Conclusioni</b>	<b>45</b>



# Premessa

I riferimenti ufficiali sulla valutazione regolamentare dell'Iniziativa LEADER<sup>1</sup> evidenziano una duplice dimensione:

- > una valutazione di tipo “classico”, secondo gli orientamenti generali e le procedure definite per la valutazione degli altri programmi;
- > una dimensione complementare per “prendere in considerazione gli obiettivi dell'Iniziativa nonché taluni aspetti specifici: impostazione a livello locale, azioni innovative, valutazione della natura e della composizione dei gruppi beneficiari”.

All'inizio del 1998 la Commissione ha reso noti i propri orientamenti sulle modalità relative alla valutazione intermedia che, al momento della stesura definitiva del presente documento (maggio 1999), dovrebbe essere già stata ultimata per la maggior parte dei programmi LEADER nazionali o regionali. A tale data, inoltre, erano in fase di preparazione gli orientamenti inerenti la valutazione regolamentare ex-post, che dovrebbero essere comunicati agli Stati membri entro l'autunno del 1999, contemporaneamente agli orientamenti per la valutazione ex-post degli interventi previsti nell'ambito degli Obiettivi 1 e 5b.

Pertanto, il presente dossier dell'Osservatorio europeo non verte su questo aspetto regolamentare e obbligatorio della valutazione dell'Iniziativa LEADER.

Il documento propone invece ai gruppi locali<sup>2</sup> e alle amministrazioni interessate alcuni elementi di una metodologia che potrebbe rientrare nella dimensione complementare di cui sopra, da utilizzare in modo assolutamente volontario. È sembrato importante, infatti, proporre uno strumento che possa aiutare le amministrazioni e i gruppi a trarre i principali insegnamenti dell'esperienza LEADER per l'elaborazione dei futuri interventi in materia di sviluppo rurale.

Il presente documento, realizzato in base ai lavori di un gruppo di esperti dell'Osservatorio, è stato arricchito dalle attività condotte nell'ambito della valutazione ex-post di LEADER I.

Per garantire che la metodologia proposta soddisfi le esigenze di valutazione dei gruppi locali e delle varie amministrazioni incaricate dell'attuazione di LEADER è stata avviata una procedura di consultazione dei potenziali utilizzatori.

- > Nella prima metà del mese di settembre 1998 si sono avute consultazioni preliminari con alcune amministrazioni nazionali e regionali: ministeri dell'Agricoltura di Germania e Irlanda, amministrazioni pubbliche regionali in Aquitania (Francia) e in Scozia (Regno Unito), Direzione dell'Agricoltura delle Regioni Andalusia (Spagna) e Emilia Romagna (Italia).
- > La consultazione è stata successivamente approfondita in occasione di un incontro organizzato dall'Osservatorio europeo LEADER nell'ottobre del 1998, al quale hanno partecipato una ventina di amministrazioni nazionali e regionali, gruppi di azione locale, esperti implicati nella valutazione ex-post di LEADER I o in valutazioni intermedie di LEADER II, nonché rappresentanti della Commissione.

---

[1] GU n. 94C 180/12 e STAR Doc. VI/3479/94REV3.

[2] Il termine “gruppo locale” utilizzato nel presente dossier indica qualsiasi beneficiario LEADER II, sia esso un “gruppo di azione locale” (GAL) o un “altro operatore collettivo LEADER II”. All'inizio del 1999, LEADER II riguardava 942 beneficiari: 879 GAL e 63 altri operatori collettivi.



# Introduzione

## Finalità e contenuto del presente dossier

### Finalità:

Il documento persegue due principali obiettivi:

- > proporre orientamenti comuni per la valutazione<sup>3</sup> degli aspetti specifici dell'Iniziativa comunitaria LEADER. Si tratta delle "specificità" alle quali si riferisce il presente documento; l'attuazione del complesso di queste specificità genera il "valore aggiunto" dell'approccio LEADER;
- > presentare gli elementi di base di una metodologia che potrebbe consentire di soddisfare i bisogni valutativi dei vari soggetti istituzionali<sup>4</sup> del programma (a livello locale, regionale/nazionale e europeo) per quanto riguarda la valorizzazione delle specificità di LEADER.

### Contenuto del dossier

#### Sette specificità

Sono state individuate sette specificità chiave, caratteristiche dell'approccio LEADER:

- > l'approccio territoriale,
- > l'approccio dal basso (basato sul principio del bottom-up),
- > il gruppo locale,
- > il carattere innovativo delle azioni,
- > il collegamento tra le azioni (approccio integrato, multisettoriale),
- > la creazione di una rete (a livello regionale, nazionale e europeo) e la cooperazione transnazionale,
- > le modalità di gestione e di finanziamento.

I risultati prodotti dalla combinazione di queste specificità costituiscono ciò che viene definito nel presente dossier "il valore aggiunto dell'approccio LEADER".

#### Inquadramento nella realtà locale

L'analisi delle singole specificità viene innanzi tutto inserita nel contesto:

- > del territorio (caratteristiche fisiche, operatori locali, istituzioni locali),
- > del piano d'azione deciso a livello locale, definito secondo la terminologia di LEADER II "programma di innovazione rurale".

#### Esigenze diverse e complementari

Vengono quindi presentate le esigenze di informazione dei vari soggetti istituzionali. L'analisi parte dal presupposto che ogni livello abbia un diverso orientamento:

- > il gruppo locale desidera forse ottenere, grazie ad una valutazione interna<sup>5</sup>, l'analisi delle proprie attività per migliorare il rendimento futuro. Inoltre, il gruppo vorrà disporre anche di un'informazione scelta e sintetica da fornire agli altri livelli per rendere conto delle proprie azioni e spese;
- > i livelli regionali, nazionali ed europei saranno forse maggiormente interessati alla presentazione dei risultati dei vari gruppi (o Regioni, o Stati membri in funzione del livello) e alla valutazione dell'assistenza tecnica loro fornita. Essi vorranno inoltre conoscere l'incidenza dell'Iniziativa e sapere se le specificità LEADER aumentano l'efficacia delle azioni di sviluppo rispetto ad altri metodi e politiche in questo campo.

#### L'analisi delle specificità dal punto di vista locale

Una volta definito questo quadro generale, ogni specificità viene analizzata in un'ottica locale utilizzando la medesima struttura:

- > definizione,
- > motivazione che ha portato ad introdurre la specificità nell'ambito di LEADER,
- > risultati attesi,
- > domande chiave per la valutazione dei processi, dei risultati e dell'impatto ottenuti.

[3] Alcuni termini sono spiegati con note in calce, in base alle definizioni proposte in un glossario sulla valutazione che dovrebbe essere pubblicato prossimamente dalla Commissione europea.

[4] "Soggetto istituzionale" (in inglese: "stakeholder"): individuo, gruppo o organizzazione che ha un interesse nell'intervento oggetto della valutazione o nella valutazione stessa, in particolare: le autorità che hanno deciso e finanziato l'intervento, gli enti responsabili, gli operatori, i portavoce delle categorie di pubblico interessate.

[5] "Valutazione interna": valutazione realizzata su iniziativa del gruppo locale al fine di migliorare la propria capacità di promuovere lo sviluppo territoriale.



*L'analisi delle specificità dal punto di vista degli altri livelli*  
Vengono poi proposte alcune domande complementari per soddisfare le esigenze degli altri livelli (regionale, nazionale, europeo):

- > individuazione delle prassi migliori confrontando varie impostazioni;
- > valutazione delle risorse esterne fornite da questi livelli;
- > valutazione delle regole e delle procedure definite da questi livelli istituzionali (le cosiddette “regole del gioco”).

#### *Conclusione*

In conclusione, il dossier propone un insieme di domande per identificare i principali insegnamenti dell'esperienza LEADER da tenere presenti per altre politiche di sviluppo rurale, nonché per individuare le buone prassi da valorizzare.

## **Capitolo 1**

# **Alcune precisazioni su LEADER e la sua valutazione**



# Alcune precisazioni su LEADER e la sua valutazione

## **1.1** Orientamenti per la valutazione di LEADER: due diverse esigenze

L'Iniziativa comunitaria LEADER tende ad introdurre e a sperimentare un nuovo approccio in materia di sviluppo rurale. LEADER II pone inoltre l'accento sul carattere innovativo e dimostrativo delle azioni nonché sulla cooperazione transnazionale tra i beneficiari (gruppi di azione locale o altri operatori collettivi LEADER II).

In quanto promotrice dell'Iniziativa, l'Unione europea ha specificato, nella Comunicazione agli Stati membri (94/C 180/12), gli obiettivi generali, gli orientamenti e le esigenze relative alla valutazione dell'Iniziativa, conferendo a tale valutazione un'importanza maggiore rispetto alla fase precedente.

La Comunicazione precisa che tutti i beneficiari del programma e le autorità regionali o nazionali dovranno fornire ai fini della valutazione:

“le informazioni (...) necessarie per effettuare una diagnosi iniziale, per precisare i mutamenti attesi e valutare la portata dell'innovazione e del carattere dimostrativo dell'azione intrapresa. Queste informazioni serviranno come punto di riferimento per la valutazione al fine di analizzare durante ciascun progetto le condizioni necessarie per l'innovazione in questione, le sue conseguenze (incidenza), la sua divulgazione spontanea e le condizioni del suo eventuale trasferimento. (...) La valutazione periodica dovrà evidenziare il valore aggiunto delle varie sezioni del programma rispetto alle altre azioni svolte nello stesso territorio (anche per le cooperazioni transnazionali).”

Per conseguire tale obiettivo, i responsabili della valutazione di LEADER II dovranno utilizzare “parametri specifici, adeguati alle caratteristiche del programma” (paragrafo 19 della Comunicazione).

Inoltre, nel documento ufficiale sulle procedure di controllo e di valutazione delle spese dei Fondi strutturali (STAR Doc.VI/3479/94REV3) vengono specificati due elementi relativi alla valutazione:

- 1) gli orientamenti generali e le procedure definite per la valutazione degli altri programmi sono applicabili anche all'Iniziativa LEADER;
- 2) per quanto riguarda la valutazione dell'impatto, sarà indispensabile prendere in considerazione gli obiettivi di LEADER nonché taluni aspetti specifici: impostazione a livello locale, azioni innovative, valutazione della natura e della composizione dei gruppi beneficiari.

Questo rapido esame dei riferimenti ufficiali fornisce una prima indicazione su quanto è stato previsto in materia di valutazione: in effetti, devono essere utilizzati due metodi valutativi complementari.

- > Da un lato, devono essere adottate procedure identiche a quelle degli altri programmi comunitari, fondate su indicatori fisici e finanziari per la valutazione dello stato di avanzamento, dei risultati e dell'impatto, come se LEADER fosse un programma come gli altri.
- > Dall'altro, per valutare il suo diverso approccio in materia di sviluppo rurale, devono essere analizzati anche gli aspetti specifici dell'Iniziativa.

Sebbene l'Iniziativa LEADER assorba soltanto una ridotta percentuale dei Fondi strutturali, il lavoro di valutazione previsto è più complesso di quello degli altri interventi comunitari. Infatti, sebbene sia stata chiaramente definita la metodologia relativa al primo tipo di valutazione, non è ancora stato proposto un metodo per valutare gli aspetti specifici di LEADER. Pubblicando il presente documento, l'Osservatorio intende fornire uno strumento che possa contribuire alla definizione di tale metodo e arricchire le riflessioni dei vari partner dell'Iniziativa.

In questa ultima fase di LEADER II, numerosi gruppi locali desiderano anche avviare processi di valutazione interna per trarre insegnamenti dalle attività realizzate e preparare le azioni future. Questa valorizzazione più sistematica delle specificità di LEADER può essere loro estremamente utile.

## **1.2 Un esempio per illustrare l'importanza di valorizzare le specificità di LEADER**

Un esempio concreto permette di spiegare perché la valutazione di LEADER non è un compito semplice.

Immaginiamo un gruppo locale che ha realizzato una serie di azioni inerenti il turismo rurale.

Queste azioni hanno permesso di attrarre nel territorio nuovi visitatori, consentendo inoltre entrate integrative e una maggiore diversificazione delle attività per la popolazione locale. Sono state avviate nuove forme di scambio con l'esterno, e ciò ha migliorato la competitività della zona.

Gli indicatori individuati "ex ante" potrebbero ad esempio tendere a quantificare:

- > il numero di abitazioni ristrutturate,
- > il numero di persone che hanno seguito una formazione nel campo dell'edilizia tradizionale,
- > il numero di utenti del centro ricreativo,
- > il numero di nuovi visitatori nel territorio,
- > i nuovi impieghi e le entrate generate,
- > il costo di questi nuovi posti di lavoro.

Se ci si limita ai dati forniti da questi indicatori non saranno visibili elementi quali la valorizzazione delle risorse locali, la partecipazione degli operatori della zona o il collegamento tra le azioni e non si potrà considerare la loro influenza sui risultati. Questi indicatori mostreranno una parte dei risultati e dell'impatto delle azioni, aspetto ovviamente importante, ma forniranno scarsi elementi sul valore aggiunto generato "dall'approccio LEADER" rispetto ad altre impostazioni.

Ritornando all'esempio citato, non sarà possibile sapere che:

- > un lavoro di informazione preliminare ha suscitato la partecipazione di oltre 200 abitanti;
- > la definizione dell'insieme del progetto è stata al centro di moltissime riunioni di concertazione con tutte le parti interessate;
- > i proprietari hanno partecipato alla definizione del progetto e contribuito alla sua realizzazione con investimenti privati;
- > è stato valorizzato il know-how legato alle tradizionali tecniche edili locali;
- > in seguito ad uno studio di mercato e alla consulenza di esperti è stato allestito un sistema collettivo per attività ricreative destinato alle famiglie con bambini, accessibile anche ai residenti della zona;
- > è stata creata e promossa una nuova immagine del territorio.

Com'è possibile analizzare e dimostrare l'impatto che possono avere questi fattori di tipo più qualitativo, che fanno la differenza tra LEADER e le altre strategie in materia di sviluppo rurale e che ne costituiscono il valore aggiunto?

È proprio questo l'obiettivo cui tende questo approfondimento delle specificità di LEADER.

## **Capitolo 2**

# **Identificazione delle specificità di LEADER**



# Identificazione delle specificità di LEADER

## **2.1 Definizione delle specificità e del loro collegamento con il programma e i fattori di sviluppo**

Le specificità di LEADER sono gli aspetti particolari che hanno caratterizzato l'Iniziativa sin dal suo avvio nel 1991 e che hanno contribuito al suo carattere innovativo e al suo successo in realtà rurali estremamente diverse. La Comunicazione agli Stati membri relativa a LEADER II menziona la maggior parte di tali specificità.

Di queste, ne abbiamo selezionate 7:

- 1 l'approccio territoriale
- 2 l'approccio dal basso
- 3 il gruppo locale (partnership orizzontale)
- 4 il carattere innovativo delle azioni
- 5 il collegamento tra le azioni, ossia l'approccio integrato e multisettoriale
- 6 la creazione di una rete, compresa la cooperazione transnazionale
- 7 le modalità di gestione e di finanziamento

Queste sette specificità possono essere considerate le peculiarità chiave dell'Iniziativa. Esse sono state scelte dal gruppo di lavoro in quanto elementi determinanti per il successo di LEADER e possono essere prese in considerazione da tutti i soggetti istituzionali.

Ogni specificità chiave e la relativa funzione saranno definite e illustrate nel quadro di un esercizio di valutazione descritto in dettaglio nel capitolo seguente. La Figura 1 illustra come le specificità influenzino gli elementi di base classici della valutazione di un progetto o di un programma.

La maggior parte dei gruppi locali LEADER e delle amministrazioni nazionali e regionali ha probabilmente già individuato un metodo di valutazione che stabilisce un nesso tra gli obiettivi definiti nel programma di innovazione rurale e le azioni in fase di attuazione, misurando l'impatto e l'avanzamento verso i risultati attesi con taluni indicatori (finanziari, fisici, di realizzazione e di impatto).

Il funzionamento dell'Iniziativa LEADER è strettamente correlato a fattori di sviluppo locale che variano in funzione dei singoli territori: il contesto rurale, gli operatori locali e l'ambiente istituzionale.

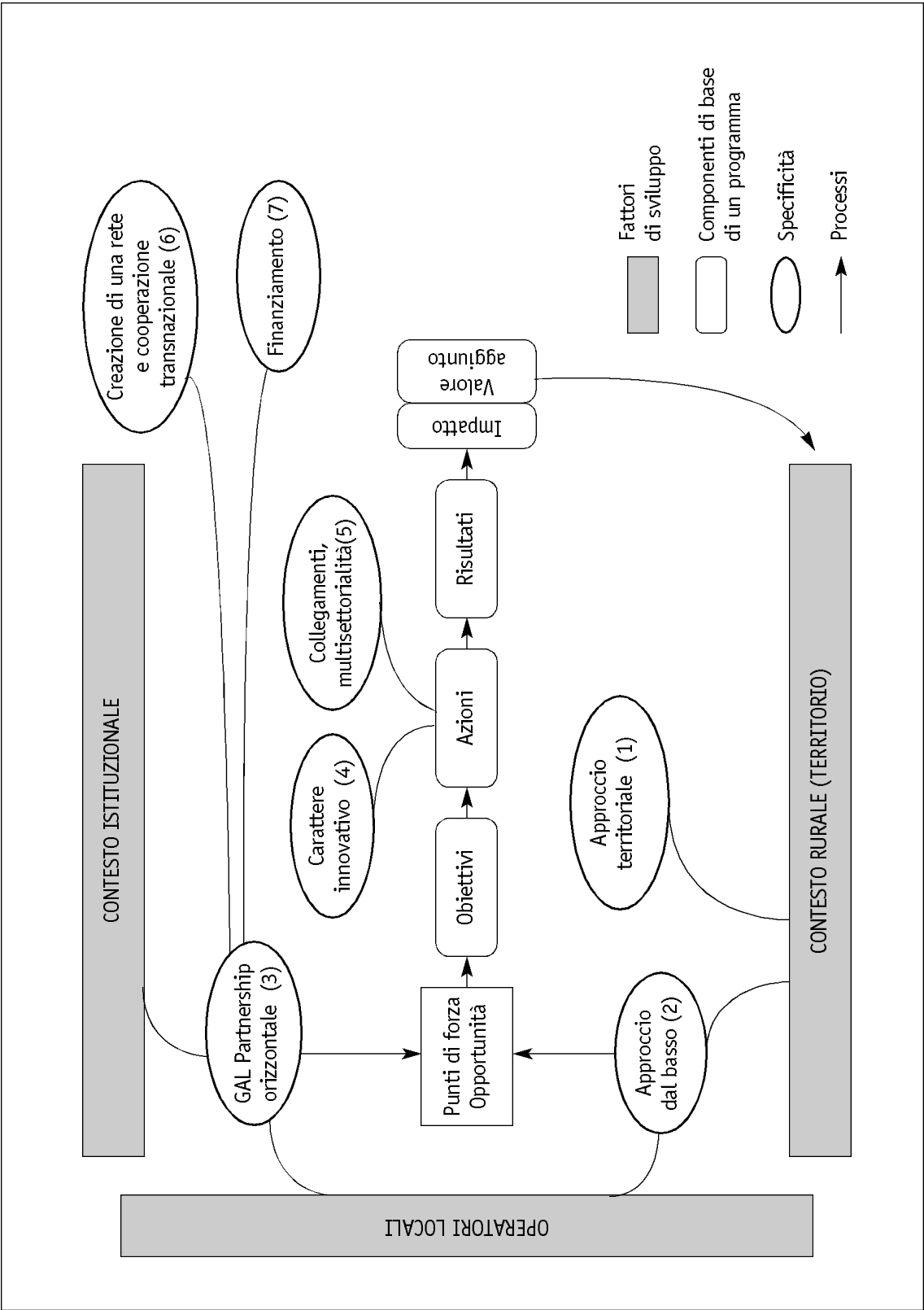
Nell'ambito dell'Iniziativa, questi fattori sono considerati strategici. L'esistenza delle specificità LEADER permette di collegare il programma di innovazione rurale a questi fattori di sviluppo locale e modifica il tradizionale approccio in materia di sviluppo rurale.

Nella Figura 1, ogni specificità viene presentata rispetto agli obiettivi, alle azioni, ai risultati e all'impatto di un programma, nonché rispetto ai fattori di sviluppo locale. Si nota che le specificità agiscono influenzando contemporaneamente il processo di pianificazione e il contesto locale:

- > l'orientamento territoriale consente di avviare il processo basandosi sulle risorse e sui bisogni particolari di ogni zona;
- > l'approccio dal basso permette di suscitare un'attiva partecipazione degli operatori locali, tenendo presenti al contempo le realtà proprie di ogni territorio. Esso porta ad una nuova percezione dei punti di forza, delle debolezze, dei vincoli e della opportunità; questa percezione influenzerà per l'intera durata del programma la definizione degli obiettivi, la realizzazione delle azioni, i risultati attesi e l'impatto;
- > il gruppo locale è organizzato nell'ambito di una partnership orizzontale, alla quale partecipano sia gli operatori del territorio sia le istituzioni locali;
- > il carattere innovativo delle azioni, il loro collegamento e l'approccio multisettoriale esercitano un'influenza sulle azioni realizzate, nonché sui risultati attesi e l'impatto;
- > la creazione di una rete e la cooperazione transnazionale influiscono sui rapporti tra il livello locale e il mondo esterno (circolazione delle informazioni e delle conoscenze, sviluppo di progetti comuni). Si instaurano scambi tra i gruppi locali di uno stesso paese o a livello europeo, che possono avvenire direttamente o tramite reti nazionali o europee. Tali scambi, inoltre, contribuiscono a rafforzare i legami con le amministrazioni regionali e nazionali nonché con la



**FIG. 1: IL LIVELLO LOCALE**



Commissione europea. Rispetto agli scambi realizzati nell'ambito di una rete, la cooperazione transnazionale è invece un accordo più formale e strutturato;

- > il tipo di finanziamento ("sovvenzione globale" o "programma operativo", quota unica o pluriennale) influenza la flessibilità del programma per l'intero periodo di attuazione e, in molti casi, anche la natura dei progetti che potranno essere finanziati (modalità di pagamento non idonee possono ad esempio scoraggiare i promotori di progetto più vulnerabili e, talvolta, più innovativi).

La Figura 1 indica che ogni specificità considerata individualmente influenzerà in modo più particolare un aspetto del contesto locale o del programma. Le innovazioni, ad esempio, riguardano essenzialmente le azioni e i loro risultati; l'approccio territoriale influenza la delimitazione iniziale della zona e tutti i processi che ne conseguono.

Le specificità possono anche essere considerate nel loro complesso. Ciò permette di valutare il valore aggiunto da esse generato come un impatto supplementare che non si realizzerebbe se fosse stato utilizzato un approccio di tipo più tradizionale.

## **2.2 Le esigenze di informazione ai vari livelli (dal locale all'europeo) sono differenziate secondo il tipo di specificità?**

La Figura 1 identifica le sette specificità e i rispettivi collegamenti con le componenti del programma e i fattori di sviluppo locale. In base a ciò si possono definire i bisogni di informazione del soggetto istituzionale locale nel processo di valutazione.

Alcune specificità devono inoltre essere comprese in un contesto diverso (regionale, nazionale o europeo). In particolare, il finanziamento e la creazione di una rete (compresi l'assistenza e il finanziamento della cooperazione transnazionale) sono in larga misura di competenza dei livelli regionali, nazionali e europeo.

Lo schema della Figura 2 indica come agiscono le specificità implementate a livello regionale, nazionale o europeo:

- > il finanziamento dei programmi LEADER e le relative modalità attuative (finanziamento pluriennale, programmi operativi o sovvenzioni globali, ecc.) comportano alcune particolarità:
  - > si tratta di cofinanziamenti, che abbinano contributi privati e pubblici locali, con un apporto finanziario esterno (Unione europea, amministrazioni regionali e/o nazionali);
  - > ad ogni gruppo locale viene attribuito un bilancio in base al programma di innovazione rurale approvato dalle autorità regionali o nazionali;
  - > un certo grado di flessibilità consente di adattare tale bilancio agli sviluppi che possono verificarsi nella fase di attuazione;
  - > la creazione di una rete a livello regionale o nazionale consente contatti diretti tra i gruppi, nonché scambi più strutturati attraverso le reti instaurate (di norma con il sostegno di un'unità nazionale di animazione della rete a livello nazionale). Essa agevolerà inoltre i contatti diretti tra i gruppi locali e il livello regionale/nazionale. Ciò influenzerà il tipo di informazione e i servizi forniti dalle amministrazioni pubbliche o da altri attori a livello nazionale/regionale;
  - > analogamente, il collegamento in rete a livello europeo permette rapporti diretti tra i gruppi o scambi attraverso la Rete europea di sviluppo rurale, sostenuta dalla Commissione tramite l'Osservatorio europeo LEADER. Essa offre un quadro di riferimento più ampio e più ricco per l'attuazione degli scambi;
  - > la cooperazione transnazionale riguarda progetti specifici comuni attuati tra vari gruppi LEADER a livello europeo. Essa influenza le azioni dei gruppi coinvolti in quanto offre un quadro che agevola il trasferimento di esperienze e, in taluni casi, la possibilità di raggiungere una massa critica in precedenza inesistente in ambito rurale.

Pertanto, l'orientamento della valutazione in un'ottica nazionale/regionale o europea sarà probabilmente leggermente diversa da quella del livello locale. A questi livelli, è necessario valutare:

- > l'efficacia e l'efficienza<sup>6</sup> delle specificità di competenza di questi livelli (finanziamento, creazione di una rete, cooperazione transnazionale) rispetto ad altre politiche che non prevedono queste specificità;
- > il funzionamento delle "regole del gioco" (orientamenti e procedure) definite a questi livelli;
- > i motivi che spiegano le differenze osservate tra il rendimento, i risultati e l'impatto dei gruppi a livello locale;
- > la validità di LEADER come modello e la sua trasferibilità nell'ambito di altre politiche regionali, nazionali o europee. La valutazione terrà conto del valore aggiunto globale conferito dall'insieme delle specificità applicate e da ciascuna di queste individualmente.

Per soddisfare tali esigenze, le informazioni relative al rendimento dei programmi individuali dovrebbero essere fornite in modo da permettere l'aggregazione dei dati, partendo dal livello locale e procedendo "verso l'alto", nonché il confronto tra i gruppi e l'individuazione di modelli corrispondenti alle prassi migliori.

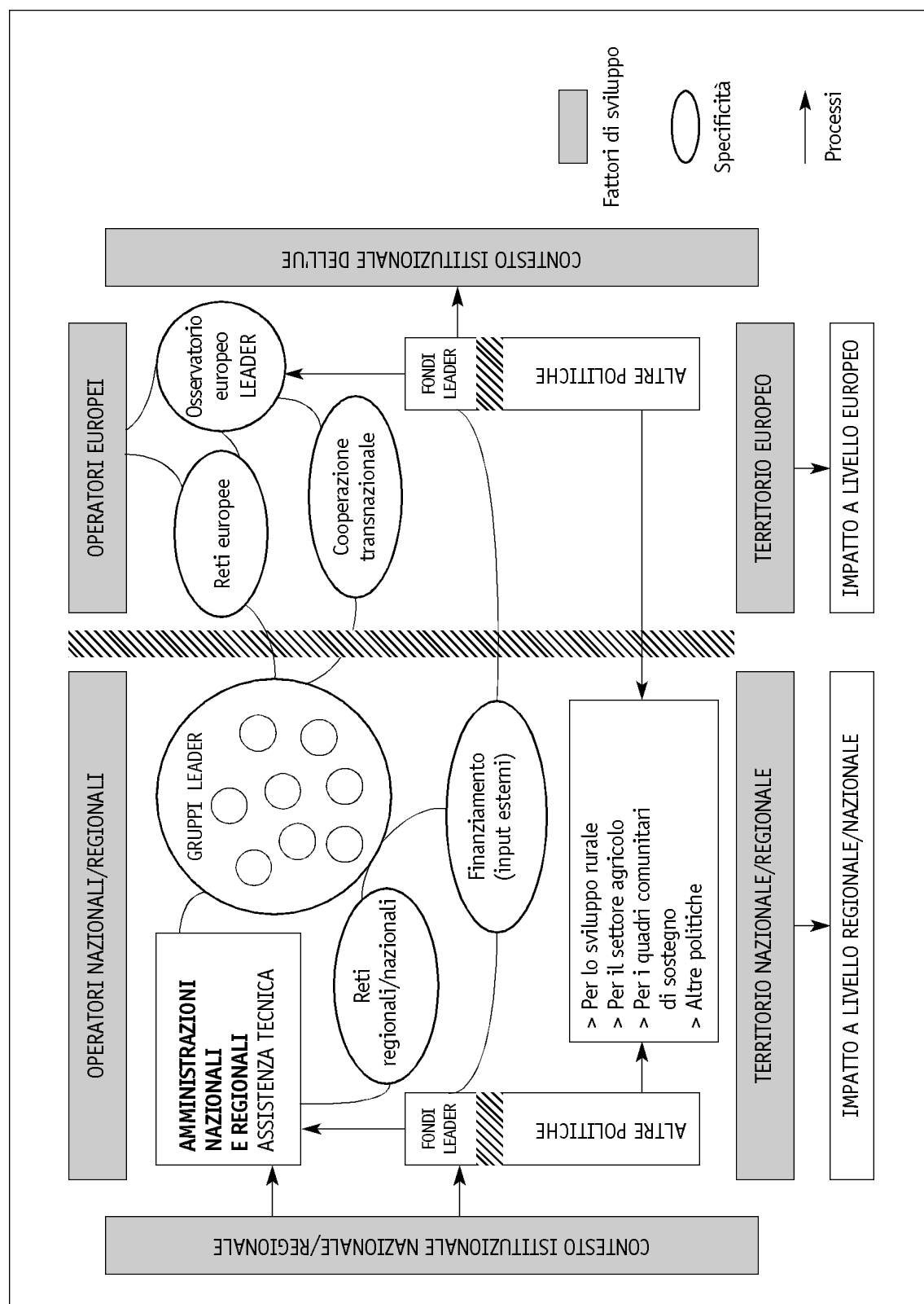
La Tabella 1 sintetizza, per ogni soggetto istituzionale, le specificità che devono essere valutate al rispettivo livello, suggerendo alcuni possibili orientamenti della valutazione. Vengono inoltre proposti taluni metodi che potrebbero essere utilizzati per la valutazione delle specificità. È chiaro, tuttavia, che è ancora necessario uno sforzo a livello metodologico sia per organizzare la circolazione delle informazioni tra i vari livelli, sia per disporre di efficaci strumenti di analisi.

---

[6] "Efficacia": raggiungimento degli obiettivi prefissati.

"Efficienza": il fatto di ottenere effetti ad un costo ragionevole.

**FIG. 2: IL LIVELLO REGIONALE/NAZIONALE – IL LIVELLO EUROPEO**



**TABELLA 1: I BISOGNI DI INFORMAZIONE DEI SOGGETTI ISTITUZIONALI**

<b>Soggetto istituzionale</b>	<b>Specificità pertinenti ad ogni livello</b>	<b>Possibili orientamenti della valutazione</b>	<b>Alcuni metodi proposti</b>
<b>Livello locale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; approccio territoriale</li> <li>&gt; approccio dal basso</li> <li>&gt; gruppi locali</li> <li>&gt; azioni innovative</li> <li>&gt; collegamenti tra le azioni</li> <li>&gt; creazione di reti</li> <li>&gt; cooperazione transnazionale</li> <li>&gt; modalità di gestione e di finanziamento</li> </ul>	<p>Come hanno influito le specificità:</p> <p>a) sul processo di programmazione,</p> <p>b) sui fattori che influenzano il contesto a livello locale</p> <p>Quale valore aggiunto hanno generato per quanto riguarda i risultati e l'impatto?</p> <p>In quale modo le modalità di gestione e di finanziamento nonché la creazione di reti hanno influenzato i risultati a livello locale?</p> <p>Quali insegnamenti trarre per le azioni future?</p>	<p>Valutazione interna realizzata con il sostegno di un esperto esterno</p> <p>Inchieste ad hoc presso promotori di progetto o talune categorie della popolazione</p>
<b>Livello nazionale/regionale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; modalità di gestione e di finanziamento</li> <li>&gt; creazione di reti a livello nazionale/regionale</li> </ul>	<p>Come hanno influito gli orientamenti e procedure sull'attuazione delle specificità?</p> <p>Quali modelli, quali buone prassi sono emersi? Quali sono stati gli eventuali aspetti negativi?</p> <p>Come hanno influito le modalità di gestione e di finanziamento nonché la creazione di reti sui risultati a livello locale?</p> <p>Quali insegnamenti trarre per le politiche rurali e agricole regionali e/o nazionali, per il futuro di LEADER?</p> <p>Validità di LEADER come modello; trasferibilità; buone prassi, integrazione in altre politiche.</p>	<p>Valutazione interna dei risultati e dell'impatto</p> <p>Valutazione esterna di dati ricevuti dal livello locale</p> <p>Aggregazione e confronto di tali dati con tipologie pertinenti (territori, partnership, azioni settoriali)</p> <p>Inchieste ad hoc su temi o gruppi specifici</p>
<b>Livello europeo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; modalità di gestione e di finanziamento</li> <li>&gt; creazione di reti a livello europeo</li> <li>cooperazione transnazionale</li> </ul>	<p>Come hanno influito gli orientamenti e le modalità attuative sull'implementazione delle specificità?</p> <p>Quali caratteristiche regionali e nazionali si delineano?</p> <p>Come hanno influito le modalità di gestione e di finanziamento, nonché la creazione di reti sui risultati a livello locale?</p> <p>Quali insegnamenti trarre per le altre politiche rurali e agricole, e per il futuro di LEADER?</p>	<p>Valutazione interna dei risultati e dell'impatto</p> <p>Sintesi dei dati ricevuti dal livello nazionale/regionale</p> <p>Aggregazione e confronto di tali dati con tipologie pertinenti (territori, partnership, azioni settoriali)</p> <p>Inchieste ad hoc su temi o gruppi specifici</p>

## **Capitolo 3**

# **Domande e contenuti della valutazione per singola specificità**



# Domande e contenuti della valutazione per singola specificità

Nel presente capitolo ogni specificità verrà analizzata in base ad uno stesso modello:

- > proposta di **definizione**, per avere un riferimento comune;
- > presentazione della **motivazione che ha portato alla sua introduzione** nell'ambito di LEADER, per chiarire gli obiettivi della sua presenza in un programma di sviluppo rurale: così facendo, si hanno a disposizione termini di riferimento per valutare i risultati e l'impatto;
- > proposta relativa alle **principali domande** che potranno essere utilizzate per la valutazione di ogni specificità. Ogni volta figurano:
  - > una descrizione sintetica della situazione iniziale per illustrare il contesto;
  - > la descrizione dei processi attivati dall'implementazione;
  - > i risultati, l'impatto e gli insegnamenti.

Per rendere più accessibile la metodologia, nel presente documento verranno proposte soltanto le domande che si possono considerare comuni a tutti i soggetti istituzionali; naturalmente coloro che desiderano approfondire un determinato punto specifico ne possono aggiungere delle altre.

In questo capitolo, le domande proposte riguardano principalmente il **livello locale**, il primo "elemento di base" della valutazione. Gli altri livelli verranno analizzati nel capitolo successivo.

Nel formulare le domande, si dovrà prestare particolare attenzione alla scelta della persona interpellata, che dovrà essere di preferenza il responsabile del gruppo locale. Qualora siano disponibili altre risorse, possono essere condotte inchieste complementari presso determinati promotori di progetto<sup>7</sup>. I risultati di tali inchieste serviranno per elaborare una risposta alla domande proposte. Si raccomanda vivamente di organizzare alcune assemblee generali di informazione per i gruppi, al fine di migliorare la comprensione delle domande poste e delle risposte attese.

## 3.1 L'approccio territoriale

### 3.1.1 Definizione

L'approccio territoriale consiste nel definire una politica di sviluppo partendo dalle realtà, dai punti di forza e di debolezza specifici di una zona. Nell'ambito di LEADER, questa zona è una **unità territoriale rurale** che presenta un certo grado di omogeneità ed è caratterizzata da una forma di coesione sociale interna, una storia e tradizioni comuni, un sentimento di identità condiviso. Le dimensioni possono variare sensibilmente in funzione del contesto (ad esempio, tra zone a bassa o alta densità di popolazione) e della strategia di sviluppo adottata. La zona non deve necessariamente coincidere con un'unità amministrativa già esistente. Nella Comunicazione agli Stati membri, il territorio LEADER è stato definito a titolo indicativo come una zona con una popolazione inferiore ai 100 000 abitanti.

### 3.1.2 Motivazione e risultati attesi

La ragione d'essere dell'approccio territoriale è legata alla nuova importanza riservata alla funzione delle **risorse endogene** (piuttosto che alle risorse esogene) nella promozione di uno sviluppo sostenibile. Le zone rurali sono diverse tra loro: ogni territorio vanta un complesso di risorse specifiche e tipiche che possono essere valorizzate in modo più efficace dalle istituzioni e dagli operatori locali. Questi, infatti, conoscono meglio i punti di forza e di debolezza del territorio e possono sviluppare una visione globale delle sue potenzialità. Le risorse endogene possono essere fisiche, ambientali, culturali, umane, economiche e finanziarie, istituzionali e amministrative. La definizione a livello locale delle politiche di sviluppo può essere più efficace e più facile da gestire in quanto consente la mobilitazione di tali risorse.

[7] "Promotore di progetto": persona o ente, pubblico o privato, che richiede ed eventualmente ottiene un aiuto nel quadro dell'intervento per un dato progetto.



L'approccio territoriale permette di:

- > valorizzare e mobilitare risorse endogene o tipiche in precedenza sottovalutate;
- > offrire migliori prospettive di sviluppo sostenibile rispetto alle politiche che adottano misure generalizzate per tutte le zone rurali svantaggiate;
- > formulare una visione globale per il territorio.

### **3.1.3** Principali domande

#### **a) La situazione iniziale**

- > Spiegare come è stato definito inizialmente il territorio LEADER (criteri utilizzati, argomentazioni per ampliarlo o ridurlo, se è stata presa in considerazione l'esistenza di risorse endogene per delimitare il territorio, se questo corrisponde, o no, con un'unità amministrativa).
- > Valutare la validità di una tale delimitazione (dimensioni, coesione sociale e identità culturale, massa critica di attività, carattere rurale).
- > *La delimitazione iniziale della zona era adeguata? Perché?*

#### **b) I processi**

- > *L'approccio territoriale ha contribuito a valorizzare per la prima volta o in modo più efficace risorse endogene in passato sottovalutate? Quali?*

#### **c) I risultati e l'impatto**

In questo caso si tratta di valutare il potenziale della zona, i punti di forza e di debolezza delle risorse locali che dovevano essere identificate nella diagnosi iniziale del territorio. A tale proposito è utile tener presente il concetto di “**massa critica**”: essa rappresenta la capacità del territorio di generare un processo di sviluppo che coinvolge le risorse in esso presenti. Tuttavia, ciò che ad un certo punto era considerato un fattore critico per lo sviluppo non rimane necessariamente tale per sempre e viceversa.

- > *Il territorio è riuscito a promuovere lo sviluppo grazie alle proprie risorse?*
- > *Il programma di innovazione rurale e le azioni previste erano adatti alla zona?*
- > *Il programma ha permesso una visione globale?*
- > *Le azioni hanno accentuato il sentimento di identità e di appartenenza al territorio della popolazione? È stato rafforzato il senso di responsabilità collettiva nei confronti del territorio?*

#### **d) Gli insegnamenti**

- > *La delimitazione del territorio deve essere modificata? Perché?*

## 3.2 L'approccio dal basso

### 3.2.1 Definizione

L'approccio dal basso mira a promuovere un **processo decisionale partecipativo** a livello locale per tutti gli aspetti inerenti le politiche di sviluppo. Si tende a suscitare la partecipazione degli operatori locali: la popolazione nel suo complesso, i gruppi di interesse economici e sociali, le istituzioni pubbliche e private rappresentative.

Le **attività di animazione e di formazione per potenziare le capacità locali** rappresentano una componente strategica di questo approccio:

- > sensibilizzazione, formazione, partecipazione e coinvolgimento della popolazione locale per individuare i punti di forza e di debolezza del territorio (diagnosi),
- > partecipazione dei vari gruppi di interesse alle scelte strategiche del programma di innovazione rurale,
- > trasparenza dei criteri di selezione delle azioni realizzate.

Questa partecipazione può verificarsi in varie fasi del programma (prima della definizione del piano, durante l'attuazione, una volta terminato); essa può concretizzarsi in modo diretto o avvenire tramite rappresentanti di interessi collettivi.

Per essere efficace, l'approccio dal basso deve essere applicato ad un territorio relativamente piccolo, dove gli abitanti si conoscono, possono incontrarsi con facilità e avere l'opportunità di partecipare al processo decisionale. Questo approccio, pertanto, è strettamente legato all'approccio territoriale.

### 3.2.2 Motivazione e risultati attesi

Per quanto riguarda il processo decisionale, l'approccio dal basso è un'alternativa alle impostazioni di tipo più tradizionale che, nella maggior parte dei casi, procedono dall'alto. È un metodo per identificare le decisioni più idonee consultando i gruppi di interesse pertinenti a livello locale.

Se si ammette che i territori rurali dispongono di risorse differenziate e si confrontano con problemi diversi, è necessario ideare misure adeguate ad ogni caso specifico: il processo decisionale centralizzato sarebbe inadeguato e/o insufficiente, in quanto non è stato adattato alle peculiarità di ogni zona. Il processo decisionale locale e partecipativo diventa pertanto uno strumento strategico per riconoscere l'esistenza di bisogni diversificati in materia di politica rurale. Dato che tale approccio permette di far emergere nuove idee, è opportuno

applicarlo sin dalla fase di diagnosi e di elaborazione del programma di innovazione rurale.

Una seconda motivazione è rappresentata dal fatto che il processo decisionale partecipativo, se applicato efficacemente, può garantire un'ampia ed equa rappresentanza di tutti i gruppi di interesse, offrendo così la possibilità di raggiungere il consenso, di risolvere i conflitti e di promuovere nuovi contatti tra gruppi e settori.

L'approccio dal basso implica la delega del potere decisionale al livello locale rispetto ad altri livelli istituzionali. Esso può migliorare l'efficacia e la flessibilità in materia di sviluppo rurale e portare al decentramento (principio di sussidiarietà) e ad un maggiore consenso a livello locale.

### 3.2.3 Principali domande

#### a) La situazione iniziale

- > Indicare se è stato adottato un metodo decisionale partecipativo, come è stato attuato, qual è stata la funzione delle attività di animazione, chi vi ha partecipato e se esisteva una precedente esperienza.
- > Qualora non siano stati attuati metodi decisionali o di animazione partecipativi, chiarire come e perché ciò ha influenzato il piano di intervento e i risultati. In questo caso, naturalmente, si dovranno ignorare le domande riportate qui di seguito.

#### b) I processi

- > *Chi ha partecipato al processo di consultazione democratica volto a creare il consenso iniziale per il programma di innovazione rurale? In quale modo? Chi ne è stato escluso e perché?* (azioni di animazione, sensibilizzazione e coinvolgimento della popolazione, consultazione formale dei rappresentanti delle organizzazioni sociali e degli interessi economici);
- > *Chi ha partecipato e chi è stato escluso dal processo decisionale, e in quale modo? Perché?* (considerare l'influenza reale degli interessi pubblici e privati, dei settori o gruppi specifici, indipendentemente dalla loro appartenenza al gruppo locale);
- > *L'approccio dal basso è stato utilizzato per l'intero programma?* (nella fase preliminare, nell'identificazione delle strategie e delle azioni, nell'attuazione);
- > *Come sono state organizzate la partecipazione e le attività di animazione?* (ruolo degli animatori e degli esperti esterni, assistenza tecnica).

### **c) I risultati e l'impatto**

- > *Come ha influito l'approccio dal basso su:*
  - > *la percezione dei problemi e dei bisogni locali,*
  - > *la scelta degli obiettivi, delle strategie e delle azioni,*
  - > *una più ampia rappresentazione degli operatori locali nel processo decisionale?*
- > *In quale modo l'approccio dal basso ha contribuito concretamente allo sviluppo territoriale? (Impatto)*
- > *Il livello decisionale locale è stato rafforzato rispetto agli altri livelli? La partecipazione ha favorito:*
  - > *il raggiungimento di un consenso in merito all'azione locale,*
  - > *l'avvio di pratiche di concertazione,*
  - > *la cooperazione economica e sociale,*
  - > *una migliore capacità di integrare la popolazione locale in nuovi meccanismi organizzativi a livello del territorio?*
- > *Rispetto alle impostazioni dall'alto, quali contributi supplementari ha fornito l'approccio dal basso? È stato esteso ad altri programmi diversi da LEADER? Ad altri territori? (effetto dimostrativo)*

### **d) Gli insegnamenti**

- > *Quali insegnamenti trarre per un futuro potenziamento dell'approccio? Sono stati individuati effetti negativi o indesiderabili? Come potrebbe essere migliorato l'approccio? Quali modelli di buone prassi bisogna tenere presenti?*

### 3.3. Il gruppo locale

#### 3.3.1 Definizione

Nel quadro di LEADER II, il “gruppo di azione locale” (GAL) è un insieme di operatori pubblici e privati, associati nell’ambito di una **partnership**, che elabora una strategia comune e azioni innovative per lo sviluppo di un territorio rurale. Questi partner dovrebbero rappresentare i principali operatori della vita economica e sociale della zona, i vari settori e le associazioni che intervengono in materia di ambiente, cultura e inserimento sociale.

Gli “altri operatori collettivi LEADER II” hanno un orientamento più mirato. Inoltre, il loro tema di intervento deve rientrare in una strategia integrata per lo sviluppo territoriale.

Questi gruppi locali possono essere stati creati ad hoc o, in alcuni casi, essere preesistenti. Essi decidono in generale gli orientamenti e il contenuto del programma di innovazione rurale; prendono decisioni sulle varie azioni da finanziare; in taluni casi, attuano direttamente tali decisioni, mentre in altri, i pagamenti propriamente detti vengono effettuati da un organismo autorizzato a gestire sovvenzioni provenienti da fondi pubblici.

Il GAL, che non corrisponde né ad un’amministrazione pubblica né al settore privato, rappresenta una delle specificità più originali e strategiche dell’iniziativa LEADER: disponendo di un potere decisionale e di un bilancio relativamente importante, rappresenta in linea generale un nuovo modello di organizzazione che può influenzare considerevolmente l’equilibrio istituzionale e la politica del territorio.

#### 3.3.2 Motivazione e risultati attesi

La decisione di delegare la gestione di LEADER al gruppo locale si fonda principalmente sul fatto che il gruppo dovrebbe essere più efficace nel promuovere l’iniziativa locale rispetto alle amministrazioni e alle agenzie esistenti. Una lunga tradizione di politiche settoriali e approcci dall’alto sembra aver creato, in molti casi, carenze organizzative e una mancanza di dinamicità nelle zone rurali.

Il gruppo di azione locale deve:

- > associare intorno ad un progetto comune il complesso delle forze presenti nel territorio;
- > godere di un’autonomia decisionale e avere la capacità di considerare in modo nuovo le risorse locali,

- > facilitare un buon collegamento tra le azioni,
- > essere flessibile a livello gestionale,
- > saper cogliere le opportunità offerte dalle risorse locali,
- > essere più aperto e attento alle idee innovative,
- > essere in grado di integrare diversi approcci settoriali per ottimizzarne l’uso.

In secondo luogo, la costituzione dei gruppi, in particolare laddove il livello locale dell’amministrazione pubblica è ancora scarsamente strutturato, rafforza il decentramento a livello subregionale, aumentando il grado di sussidiarietà. Un’ampia rappresentazione all’interno del GAL di tutti i gruppi di interesse locali è necessaria per garantire sia una prospettiva globale e multi-settoriale, sia la diversificazione dell’economia rurale.

#### 3.3.3 Principali domande

##### a) La situazione iniziale

- > *Il gruppo locale esisteva già prima di LEADER?*

*In caso affermativo,*

- > *Quale missione aveva?*
- > *Tale missione era correlata allo sviluppo rurale?*
- > *È stata adattata o modificata?*

*In caso negativo,*

- > *Quale processo ha portato alla costituzione del GAL (scelta dei partner, settori o gruppi compresi o esclusi)?*
- > *Vi sono stati cambiamenti sostanziali nella composizione del GAL?*
- > *Il GAL ha assunto personale e/o ha utilizzato per sonale di altre agenzie o amministrazioni?*
- > *Quale forma giuridica ha assunto il GAL?*

##### b) I processi

- > *Il gruppo locale gode di autonomia per quanto riguarda la sua capacità decisionale? Le sue operazioni gli hanno conferito legittimità e riconoscimento? Come?*
- > *Il gruppo locale rappresenta in modo adeguato tutti gli interessi locali? (vi è un interesse predominante: pubblico, privato, politico, settoriale, individuale?)*
- > *La costituzione di un gruppo locale ha agevolato l’individuazione di bisogni e di problemi non riconosciuti in precedenza? Ha portato alla scelta di strategie e azioni diverse da quelle adottate in passato nel territorio?*
- > *Il metodo decisionale utilizzato era adeguato? Il personale era sufficiente, qualificato e motivato?*

### **c) I risultati e l'impatto**

- > *In quale modo la costituzione e il funzionamento del gruppo locale hanno:*
  - > *influenzato altre istituzioni pubbliche esistenti (promozione di scambi intersettoriali tra agenzie diverse, effetto di coesione politica),*
  - > *influenzato gli operatori locali (nuove organizzazioni e relazioni, maggiore capacità di concertazione in situazioni di conflitto, ridefinizione di interessi comuni e di un'identità, effetto di cooperazione e coesione sociale),*
  - > *favorito nuove attività (effetto di mobilitazione delle risorse)?*
- > *Il lavoro del gruppo locale ha permesso di rafforzare le competenze<sup>8</sup> del livello locale?*
- > *L'esperienza del gruppo locale ha portato a trasferire o a riprodurre questo metodo in altre agenzie o programmi? (effetto dimostrativo, funzione di modello)*
- > *Sono stati riscontrati effetti negativi?*

### **d) Gli insegnamenti**

- > *Sono state realizzate valutazioni interne periodiche sull'efficacia del funzionamento del gruppo locale? E del suo comitato direttivo?*
- > *Quali insegnamenti tenere presenti per consolidare il gruppo locale nella sua funzione di gestore efficace, organizzatore del consenso e mobilitatore delle risorse (quali sono gli aspetti da mantenere e quelli da evitare)? Devono essere integrati nuovi partner?*

---

[8] Concetto inglese di "Empowerment", difficile da tradurre in italiano.

### 3.4 Le azioni: il loro carattere innovativo

Uno degli obiettivi principali di LEADER II consiste nel “promuovere le azioni innovative proposte da operatori locali, pubblici e privati, in tutti i settori di attività dell'ambiente rurale, nel diffondere queste esperienze concrete in tutta la Comunità e nell'aiutare gli operatori rurali dei vari Stati membri che lo desiderano ad avvalersi dei risultati ottenuti in altri territori ed a realizzare alcuni progetti in comune” (Comunicazione agli Stati membri, 1/7/94).

L'innovazione è pertanto strettamente legata al trasferimento e alla creazione di reti. Rispetto a LEADER I, l'accento è passato dalla sperimentazione di un approccio innovativo in materia di sviluppo rurale alla sperimentazione di azioni concrete a carattere innovativo.

L'innovazione e il carattere dimostrativo sono annoverati tra i criteri di ammissibilità delle azioni finanziate nell'ambito di LEADER II. Nella Comunicazione agli Stati membri del 1° luglio 1994 si precisa che, pur evidenziando questi criteri di innovazione e di dimostrazione, “la Commissione non intende restringere il campo di intervento di questa Iniziativa ad alcune operazioni d'avanguardia poco riproducibili, ma vuole fare in modo che i programmi finanziati costituiscano un reale progresso rispetto agli altri interventi cofinanziati dai Programmi operativi o da altre forme di intervento a titolo dei Quadri comunitari di sostegno”.

Poiché ogni gruppo locale può realizzare una vasta gamma di azioni (ogni misura prevede varie sotto-sezioni) è estremamente difficile poterle valutare tutte. Per tale motivo suggeriamo ai gruppi di scegliere tre-cinque azioni che reputano più innovative e che corrispondono ai criteri di innovazione definiti rispetto al contesto oppure che presentano elementi trasferibili.

#### 3.4.1 Definizione

Diverse interpretazioni sono state fatte in merito al carattere innovativo delle azioni LEADER<sup>9</sup>. Si può trattare ad esempio:

a) di azioni che tendono a nuove forme di *valorizzazione delle risorse locali* (risorse specifiche del contesto rurale, soprattutto sul piano culturale e ambientale; prodotti turistici che evidenziano l'identità locale; azioni per migliorare la capacità di iniziativa della popolazione);

b) di alcune azioni interessanti per lo sviluppo locale *che non sono state considerate dalle altre politiche di sviluppo* (programmi europei o misure nazionali);

c) di azioni che forniscono nuove risposte alle carenze e ai problemi (tradizionali o nuovi) delle zone rurali, come ad esempio il declino dell'attività e dell'occupazione nel settore agricolo, l'esodo della popolazione più qualificata, l'aumento del tasso di disoccupazione tra i giovani e l'instabilità dell'impiego, il crescente isolamento causato dalla scomparsa di taluni servizi alle imprese o alle persone, il degrado ambientale;

d) di azioni che corrispondono alla tradizionale definizione dell'innovazione, soprattutto tecnologica: *un nuovo prodotto o processo, una nuova forma di organizzazione, un nuovo mercato* (compreso l'uso delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle zone rurali).

Questi criteri possono servire a definire e a valutare le azioni innovative, tenendo presente la loro possibile complementarità (la valorizzazione di una risorsa tipica può riguardare conoscenze e competenze tradizionali, ad esempio la tecnica di fabbricazione di un tipo di formaggio locale, che può essere adattata, attualizzata e commercializzata in modo diverso). Il trasferimento delle innovazioni dovrebbe rientrare nella valutazione di questa specificità.

#### 3.4.2 Motivazione e risultati attesi

L'obiettivo perseguito con l'introduzione del concetto di innovazione nell'ambito di LEADER può essere illustrato in modo diverso per ognuno dei quattro criteri seguenti:

a) Le azioni innovative volte a *valorizzare le risorse locali* possono essere considerate tali per due motivi:

- > la tendenza alla globalizzazione rappresenta un nuovo vincolo esterno che rischia di isolare ulteriormente i mercati rurali proponendo produzioni locali standardizzate (minore competitività);
- > il declino del settore agricolo e delle politiche tradizionali di sostegno all'agricoltura creano una spinta interna verso la diversificazione.

[9] L'Osservatorio europeo LEADER ha realizzato numerosi lavori in merito a tale argomento. Si veda in particolare la “Guida metodologica per l'analisi di un'azione innovativa” e il dossier “Innovazione e sviluppo rurale”.

Le risorse locali sono le risorse tipiche e specifiche di un territorio, legate al suo ambiente, alla sua storia, alla cultura, ecc. e sono generalmente di ottima qualità. La loro valorizzazione può svolgere una funzione strategica nello sviluppo rurale a due livelli:

- > l'individuazione di "nicchie" di mercato permette la commercializzazione dei prodotti locali (alimentari, turistici, ecc.) a prezzi più redditizi e, al contempo, concorrenziali rispetto ai prodotti industriali destinati ai mercati globali;
- > la diversificazione del tessuto socioeconomico rurale permette di creare un'alternativa all'agricoltura.

b) Le azioni innovative non *contemplate nelle altre politiche di sviluppo* permettono di mantenere LEADER in quanto approccio distinto, applicato in settori diversi da quelli coperti dalle politiche tradizionali, ad esempio:

- > LEADER può essere una misura complementare rispetto ad altri programmi europei e nazionali, con i quali viene definita una "divisione del lavoro". Ad esempio, l'animazione e la mobilitazione delle risorse scaturiscono dalle azioni condotte con il sostegno di LEADER, mentre la realizzazione concreta viene finanziata da altri programmi (di maggior portata);
- > LEADER si concentra sugli investimenti "immateriali", lasciando gli investimenti materiali ad altre misure<sup>10</sup>;
- > LEADER sostiene settori che non hanno fruito sinora degli aiuti previsti da altri programmi destinati alle zone rurali isolate: cultura, ambiente, valorizzazione dell'architettura e del piccolo patrimonio, turismo rurale, riorganizzazione di filiere complete (dal produttore al consumatore), riorganizzazione dell'offerta e della domanda, creazione di marchi di qualità e temi associativi, ecc.

c) Le azioni innovative che forniscono nuove risposte ai problemi nuovi o tradizionali delle zone rurali tendono ad incoraggiare le iniziative a livello locale per trovare soluzioni alternative durature. Anche se si basano in parte su trasferimenti finanziari e sovvenzioni come in passato, esse favoriscono la scoperta di nuove opportunità e la riscoperta dei fattori di attrazione delle zone rurali. Esse permettono di trovare nuovi modi per proporre servizi e creare reddito in zone scarsamente popolate.

d) Le azioni innovative legate in modo più tradizionale all'innovazione tecnologica non tendono tanto all'innovazione "radicale", ma piuttosto all'innovazione "per adattamento" o "per imitazione"<sup>11</sup> che consente di abbinare in modo nuovo conoscenze locali tradizionali e tecnologie ampiamente disponibili (tecnologie industriali, dell'informazione e della comunicazione). Essa consente pertanto di creare nuovi prodotti, nuovi processi, nuove forme di organizzazione o di conquistare nuovi mercati.

Il trasferimento di queste innovazioni dovrebbe essere agevolato dalle reti e/o dalla cooperazione transnazionale (si veda oltre) tra i territori rurali.

### 3.4.3 Principali domande

#### a) La situazione iniziale

- > Descrivere i criteri adottati dal gruppo locale per definire le azioni innovative e il modo in cui tali criteri sono stati applicati nelle procedure di selezione utilizzate dal gruppo.
- > Selezionare 3-5 esempi tra le azioni più innovative e classificarli in base ad una (o più, se necessario) delle quattro definizioni di innovazione di cui sopra. Queste azioni rispecchiano la strategia globale del GAL?

---

[10] Ciò riguarda in particolare i territori dell'Obiettivo 5b dove gli investimenti immateriali generano nuove dinamiche. Nelle zone dell'Obiettivo 1, invece, LEADER sostiene prevalentemente azioni finalizzate al rilancio dell'attività economica che richiedono investimenti materiali, sostenendo sovente approcci collettivi.

[11] Questi tre tipi di innovazione (radicale, per adattamento e per imitazione) corrispondono a tre tipi di approccio o di fasi nella combinazione tra know-how locale e tecnologie standardizzate. L'innovazione per imitazione permette di introdurre una nuova tecnologia imitando un prodotto o un'organizzazione realizzati altrove, utilizzando tuttavia le risorse endogene; l'innovazione per adattamento corrisponde ad una fase superiore nella quale, oltre all'imitazione, vi è adattamento e modifica delle nuove tecnologie in funzione del know-how locale; l'innovazione radicale implica modifiche molto più profonde che creano temporaneamente una certa posizione di monopolio per colui che introduce l'innovazione.

## **b) I processi**

- > Quali ripercussioni ha avuto la ricerca di progetti innovativi sui processi di pianificazione e di attuazione? Sono sorti problemi di ammissibilità delle azioni innovative?
- > Quali metodi sono stati utilizzati per individuare e attuare le azioni innovative? Quali sono stati gli elementi chiave (rapporti con altri gruppi, esperti, università, ecc. locali o esterni)?
- > Sarebbe stato possibile realizzare le azioni più innovative con altre misure disponibili a livello locale? Tali azioni erano legate ad altri programmi nazionali o regionali (o ne erano complementari)? Come?
- > Esistono ostacoli all'innovazione sul piano normativo o procedure non adeguate ai bisogni di innovazione?

## **c) I risultati e l'impatto**

- > Una o più azioni innovative legate alla valorizzazione delle risorse locali hanno migliorato il posizionamento del territorio su mercati esterni o hanno rafforzato il processo di diversificazione dell'economia locale? Come? (effetto di mobilitazione delle risorse)
- > Vi sono stati collegamenti (o complementarità) tra LEADER e altri programmi europei o nazionali? In caso affermativo, quali sono stati i vantaggi e gli inconvenienti?
- > A quali problemi tipicamente rurali, individuati nel business plan, le azioni innovative hanno apportato nuove soluzioni? Come? (effetto di coesione sociale, politica, competitività economica)
- > Una o più azioni innovative hanno portato alla creazione di un nuovo prodotto, di un nuovo processo, di una nuova forma di organizzazione o alla penetrazione di nuovi mercati? Come?
- > Una o più azioni innovative sono già state trasferite o riprese e adattate da altri gruppi o da amministrazioni pubbliche (trasferibilità e effetto dimostrativo, funzione di modello)? Come?
- > Una o più azioni innovative hanno indotto vantaggi supplementari per il territorio o effetti moltiplicatori (previsti o inattesi) in settori diversi da quello dell'azione?

## **d) Gli insegnamenti**

- > Quali insegnamenti tenere presenti per far emergere l'innovazione in futuro?



### 3.5 Le azioni: collegamenti e multisettorialità

Sia i collegamenti tra le azioni che l'approccio multisettoriale sono aspetti caratteristici delle azioni LEADER.

#### 3.5.1 Definizione

Il **collegamento tra le azioni** figura nell'acronimo dell'iniziativa LEADER: "Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale" ("Collegamento fra azioni di sviluppo dell'economia rurale"). Le azioni e i progetti previsti nel programma di innovazione non devono essere misure individuali e distinte (ad esempio, corsi di formazione da un lato e sovvenzioni per la creazione di unità abitative nelle aziende agricole dall'altro), ma devono invece essere coordinate e integrate in un insieme coerente. Tale integrazione può riguardare azioni realizzate in uno stesso settore o in settori diversi, tutte le azioni del programma o particolari gruppi di azioni (misure).

Un approccio attuato intorno a quelle che potremmo definire le "filiera territoriali" tende a considerare l'intero processo di produzione e di organizzazione che ruota attorno ad un prodotto, ad un servizio, ad un progetto o un tema particolare. Esso interessa la totalità del processo, dall'inizio (risorse locali) sino alla fase finale (distribuzione, commercializzazione), passando per tutte le tappe intermedie di trasformazione e cercando di creare, per ciascuna di queste, il maggior numero di collegamenti con le attività esistenti o potenziali all'interno della zona. Questa prospettiva permette di intervenire su tutti i problemi e i punti essenziali del processo che possono rivelarsi di importanza strategica per la zona.

Un altro approccio, più complesso, tende a ottimizzare i **collegamenti intersettoriali** che possono essere instaurati tra le azioni. In questo caso si tratta di adottare una visione di intervento globale, è necessario coinvolgere tutti i settori pertinenti del territorio (economici, sociali, culturali, ambientali) e fare in modo che il maggior numero di azioni venga intrapreso a livello multisettoriale.

#### 3.5.2 Motivazione e risultati attesi

L'introduzione del concetto di "collegamento fra azioni" e di "approccio intersettoriale" tende principalmente a permettere una riorganizzazione e un migliore coordinamento dei vari approcci settoriali che hanno sovente caratterizzato le politiche di sviluppo rurale. Si tratta di creare un insieme coerente di misure, che non siano attuate indipendentemente o addirittura in contrasto tra loro.

L'approccio globale e integrato della pianificazione:

- > crea nuove sinergie tra i vari settori o valorizza quelle già esistenti;
- > aumenta l'efficacia generale del programma e la continuità delle azioni individuali;
- > favorisce la diversificazione dell'economia rurale creando un'alternativa all'agricoltura in declino e rafforzando la capacità locale di fronteggiare la crisi del settore agricolo.

#### 3.5.3 Principali domande

##### a) La situazione iniziale

Descrivere i collegamenti tra le azioni previste nel business plan e il loro carattere multisettoriale. Come sono stati instaurati o rafforzati tali collegamenti (animazione, concertazioni preliminari tra i gruppi di interesse, selezione dei progetti, ecc.)?

##### b) I processi

- > *In quale modo le azioni LEADER hanno permesso un miglior coordinamento dei vari interventi settoriali preesistenti? Quali difficoltà e ostacoli sono sorti? Sono stati superati? Come?*
- > *Quali sinergie tra i vari settori sono state create o valorizzate? Come?*
- > *Quali sono state le principali forme di integrazione e collegamento? E perché?*
  - > *l'organizzazione di filiere territoriali di produzione?*
  - > *l'organizzazione dell'offerta e della domanda?*
  - > *l'organizzazione di collegamenti semplici quali una formazione ad hoc per un'azione specifica?*
  - > *la diversificazione dell'agricoltura orientandosi verso attività correlate (turismo, ambiente, ecc.)?*
  - > *la creazione di prodotti e servizi ai quali partecipano vari tipi di operatori pubblici o privati e/o settori di attività diversi?*

### **c) I risultati e l'impatto**

- > *Quale influenza hanno esercitato le varie forme di integrazione sui risultati e l'impatto delle azioni?*
- > *Quale effetto ha avuto il coordinamento delle misure settoriali sugli operatori locali, le istituzioni esistenti e il contesto rurale?*
- > *Quali vantaggi per l'economia e la società locale sono stati indotti dalla creazione o dalla valorizzazione delle sinergie tra i settori? Quali gruppi e quali settori ne hanno tratto maggior beneficio?*
- > *L'integrazione delle azioni e la multisettorialità hanno favorito la diversificazione del territorio o la specializzazione di taluni settori?*

### **d) Gli insegnamenti**

- > *Quali insegnamenti tenere presenti per agevolare in futuro l'integrazione tra le azioni e un approccio multisettoriale?*

### **3.6 Creazione di una rete e cooperazione transnazionale**

#### **3.6.1 Definizione**

La creazione di una rete e la cooperazione transnazionale generano un quadro che agevola la circolazione dell'informazione e lo scambio di esperienze tra coloro che partecipano ad azioni di sviluppo rurale. Esse contribuiscono così al trasferimento e alla diffusione di queste esperienze. Ad esse non partecipano esclusivamente gruppi locali LEADER, ma anche operatori locali a dimensione collettiva, le parti socioeconomiche e le associazioni locali. Le amministrazioni nazionali e regionali partecipano alla creazione di reti, ma non sono direttamente coinvolte nella cooperazione transnazionale (se non per quanto riguarda il finanziamento, che verrà trattato oltre).

In merito alle reti e agli scambi, LEADER II ha previsto diversi dispositivi:

- > l'Osservatorio LEADER agevola gli scambi a livello europeo, raccoglie e diffonde informazioni sulle prassi innovative ed i modelli e amministra una procedura di assistenza tecnica destinata ad agevolare la creazione e l'attuazione di progetti di cooperazione transnazionale tra territori rurali;
- > in undici Paesi dell'Unione europea sono state inoltre allestite unità nazionali di animazione della rete. Tali unità informano i gruppi LEADER a livello nazionale e forniscono assistenza tecnica e sostegno per l'attuazione dell'Iniziativa LEADER;
- > la cooperazione transnazionale è un accordo tra gruppi locali di vari Stati membri, più formale della semplice creazione di una rete, volto a promuovere il trasferimento delle conoscenze, gli scambi, la ricerca di complementarità e la produzione congiunta di beni e servizi.

In molti Stati membri, inoltre, su iniziativa dei gruppi locali sono state create e organizzate associazioni nazionali di gruppi e/o reti regionali per potenziare la cooperazione tra gruppi.

#### **3.6.2 Motivazione e risultati attesi**

La partecipazione attiva alla rete è obbligatoria per tutti i beneficiari diretti di LEADER, che hanno inoltre una serie di obblighi nei suoi confronti, in particolare per quanto riguarda la messa a disposizione di informazioni sulle azioni da essi intraprese.

Agevolando lo scambio e la circolazione delle informazioni sulle politiche di sviluppo rurale, la diffusione e il trasferimento di innovazioni, la rete tende a:

- > ridurre l'isolamento e migliorare il bagaglio di informazioni e gli elementi di riferimento dei gruppi locali, rafforzando così la loro capacità decisionale e l'efficacia delle azioni di sviluppo rurale;
- > creare una base di informazioni e di analisi sulle azioni e le prassi innovative al fine di promuovere il trasferimento di know-how e delle migliori prassi tra le zone rurali.

Per quanto riguarda la cooperazione transnazionale, vi è una motivazione più ambiziosa: può trattarsi, ad esempio, di raggiungere una certa "massa critica" di prodotti e di servizi (ad es. mediante una produzione o accordi di commercializzazione congiunta) e di associarsi ad altri partner per riuscire ad acquisire un maggior potere di contrattazione sui mercati o nelle filiere.

#### **3.6.3 Principali domande**

##### **a) La situazione iniziale**

- > Descrivere il tipo di contatti e di scambi instaurati con l'esterno nonché il loro obiettivo (scambio di informazioni; acquisizione di metodi; conoscenza di azioni specifiche, di persone, di prodotti o servizi; partecipazione ad associazioni regionali, nazionali, europee). Quali operatori sono stati coinvolti negli scambi (altri gruppi locali, associazioni di gruppi locali, esperti e tecnici, rappresentanti eletti, università, centri di ricerca, agenzie tecnologiche specializzate, altro)? Quale tipo di rete è stato utilizzato (europea, nazionale, regionale, informale, altro)?
- > Descrivere i progetti di cooperazione transnazionale avviati dal GAL. Quali erano gli obiettivi? Chi vi ha partecipato (lo stesso gruppo locale, altri operatori che intervengono sul campo, imprese individuali o collettive)? Quando sono stati definiti (al momento di pianificare il programma d'azione; durante il suo svolgimento, in base a nuovi bisogni individuati)?

## **b) I processi**

- > *Come sono stati individuati i bisogni per quanto riguarda il lavoro in rete o la cooperazione transnazionale? In quale fase dell'attuazione del programma? Su iniziativa di chi?*
- > *Come sono stati avviati i contatti e come si sono successivamente sviluppati? Quali strumenti sono stati utilizzati (visite, partecipazione a seminari, pubblicazioni, contatti telefonici, posta elettronica, esperti, organismi ad hoc)? Quale strategia è stata adottata per scegliere il contatto (bisogni analoghi, prossimità, complementarità, ecc.)? Come si sono sviluppati i contatti nel corso del programma?*
- > *L'assistenza tecnica (creazione di una rete, ricerca di partner, cooperazione transnazionale) era consona alle esigenze del gruppo? A quale livello si è dimostrata più efficace (regionale, nazionale, europeo)? Si sono avute complementarità tra le reti?*
- > *Le azioni modello identificate mediante la creazione di una rete sono state facilmente trasferite e adattate alle realtà locali o hanno richiesto sostanziali adeguamenti? Questi ultimi hanno ostacolato in modo considerevole il trasferimento di prassi o di azioni modello?*
- > *Nell'ambito dei progetti di cooperazione transnazionale, come sono state superate le difficoltà specifiche a questo tipo di progetto (definizione di obiettivi comuni, comunicazione tra partner, differenze culturali e linguistiche)? La lentezza che caratterizza lo sviluppo di questi progetti ha avuto ripercussioni negative sulla partecipazione e il coinvolgimento degli operatori locali?*

## **c) I risultati e l'impatto**

- > *La creazione di una rete ha contribuito ad identificare azioni e metodi innovativi? Ha permesso di sviluppare riferimenti e know-how a livello locale o migliorare le competenze locali?*
- > *Ha contribuito allo sviluppo di un sistema di contatti esterni per ridurre l'isolamento del territorio e ha creato nuove opportunità per scambi duraturi? Come?*
- > *La cooperazione transnazionale ha contribuito al raggiungimento di una massa critica (di riferimenti, prodotti, servizi da commercializzare) precedentemente insufficiente a livello locale? Ha permesso di realizzare progetti locali che non sarebbe stato possibile attuare altrimenti? Perché?*

## **d) Gli insegnamenti**

- > *Quali insegnamenti tenere presenti per migliorare la creazione di reti e agevolare le cooperazioni transnazionali in futuro?*

### **3.7 Le modalità di gestione e di finanziamento**

Tra LEADER I e LEADER II, il decentramento della gestione dell'Iniziativa negli Stati membri a livello nazionale e regionale (LEADER II è attuato mediante 102 programmi nazionali o regionali) ha modificato in molti casi il grado di autonomia finanziaria dei gruppi locali. Questa autonomia varia inoltre in larga misura in funzione dei singoli Stati membri, persino da una regione all'altra all'interno di uno stesso Paese: le tradizioni amministrative specifiche di ogni Stato, la forma di intervento scelta dallo Stato membro e approvata dalla Commissione europea (programma operativo o sovvenzione globale), l'importanza della dotazione finanziaria (per i finanziamenti europei superiori a 40 milioni di EURO gli impegni avvengono per quote annuali), le modalità di cofinanziamento pubblico, il tipo di struttura che accoglie i gruppi locali (pubblica, privata, mista) sono fattori che hanno determinato i principi di gestione finanziaria di LEADER.

A prescindere dalle modalità di gestione finanziaria, il finanziamento può essere considerato una specificità dell'Iniziativa in quanto, nella maggior parte dei casi, sono i gruppi che:

- > definiscono il loro bilancio in base agli orientamenti del programma d'innovazione rurale da essi proposto,
- > suddividono le risorse tra le varie misure,
- > autorizzano le azioni man mano che queste vengono presentate dai promotori di progetto,
- > se necessario, modificano e adeguano tali stanziamenti durante il periodo di attuazione,
- > sono responsabili delle proprie decisioni.

Il potere decisionale in materia di spesa di un gruppo che non sempre si identifica con un'amministrazione pubblica conferisce a quest'ultimo un certo potere e rimane un aspetto specifico e particolare di LEADER. Si tratta di una delle condizioni per poter applicare i principi dell'approccio dal basso e rispettare gli obiettivi perseguiti con l'introduzione del gruppo locale.

In ogni caso, le particolari modalità di gestione di LEADER hanno influenzato considerevolmente l'attuazione del programma e la sua flessibilità. È pertanto indispensabile tenere conto di questo elemento per valutare il funzionamento dell'Iniziativa.

#### **3.7.1 Definizione**

I principali cofinanziatori mettono a disposizione del gruppo LEADER una dotazione finanziaria destinata all'attuazione di un programma territoriale integrato. La convenzione che lega il gruppo LEADER ai responsabili del programma nazionale o regionale deve comprendere quanto meno:

- > un programma previsionale che costituisce un quadro di riferimento per tutte le decisioni finanziarie del gruppo locale,
- > il piano di finanziamento ripartito per anno, per misura e per Fondo,
- > le procedure per la selezione dei promotori di progetto.

Ma a prescindere dal grado di autonomia del gruppo locale, la delega della gestione ai gruppi è soltanto parziale in quanto le amministrazioni responsabili di LEADER conservano la responsabilità dei finanziamenti pubblici (europei, nazionali, regionali) che hanno il compito di attuare.

#### **3.7.2 Motivazione e risultati attesi**

La delega di una parte delle decisioni e della gestione dei finanziamenti ai gruppi tende a:

- > conferire loro la responsabilità di ripartire le risorse tra le misure in funzione dei bisogni locali,
- > decentralizzare il potere decisionale e, in generale, la gestione,
- > stabilire un certo grado di autonomia finanziaria che permette di adeguare il piano alle nuove esigenze che si manifestano nel corso dell'attuazione del programma,
- > fornire loro uno strumento che consenta una maggiore concertazione tra gli operatori locali e tra i vari settori di attività.

#### **3.7.3 Principali domande**

##### **a) La situazione iniziale**

- > Descrivere i principi e le procedure definiti per il finanziamento LEADER:
  - > *qual è la suddivisione del lavoro e delle responsabilità tra l'amministrazione nazionale/regionale e il GAL,*
  - > *in particolare, quale procedura viene utilizzata per selezionare i promotori di progetto che beneficeranno dei finanziamenti?*
  - > *qual è il reale grado di autonomia concesso al gruppo locale?*

## **b) I processi**

- > *La disponibilità dei fondi:*
  - > *i finanziamenti sono stati versati con regolarità e al momento previsto, sia ai GAL sia ai promotori di progetto?*
  - > *considerevoli ritardi hanno rallentato l'attuazione del programma? A cosa erano dovuti (scadenze amministrative, differenze per quanto riguarda il grado di avanzamento dei gruppi di una stessa regione, metodo di gestione dei finanziamenti, insufficiente complementarità con altri programmi, ecc.)?*
  - > *alcuni cofinanziatori hanno anticipato i fondi che incombevano ad altri partner? Quali?*
- > *Modifiche della ripartizione tra misure in fase di attuazione:*
  - > *la ripartizione iniziale dei fondi tra le azioni è stata modificata in modo significativo? Per quale motivo? Quali effetti ha avuto sulla realizzazione delle azioni?*
  - > *Se la gestione dei fondi LEADER è stata delegata ad una istituzione pubblica, la sua presenza ha influito sulla capacità decisionale del gruppo?*

## **c) I risultati e l'impatto**

- > *Eventuali ritardi nella disponibilità dei fondi hanno avuto ripercussioni sui risultati e sull'impatto delle azioni? Come?*
- > *Eventuali modifiche nella ripartizione dei finanziamenti nel quadro del bilancio (flessibilità) hanno contribuito a correggere orientamenti iniziali o a soddisfare meglio i bisogni locali? In quale momento sono state introdotte queste modifiche? In base a quale procedura e a quale scopo?*
- > *Questa capacità di adeguamento ha permesso al gruppo locale di avere maggiori strumenti di concertazione con gli operatori locali e i vari settori di attività?*
- > *Sono state adottate decisioni finanziarie particolari (scelta di progetti grandi o piccoli, garanzie, accordi con le banche, ecc.)? Quali? Quali sono stati i risultati?*

## **d) Gli insegnamenti**

- > *Quali insegnamenti tenere presenti per migliorare in futuro la gestione finanziaria?*



## **Capitolo 4**

# **I bisogni di informazione a livello nazionale/regionale e europeo**





# I bisogni di informazione a livello nazionale/regionale e europeo

La tabella 1 del secondo capitolo illustra una prima impostazione per quanto riguarda i bisogni di valutazione dei livelli nazionale/regionale e europeo. Nel presente capitolo vengono proposte alcune domande che possono aiutare questi livelli a soddisfare tali esigenze. Le risposte possono essere elaborate utilizzando sia i risultati di processi di valutazione interna realizzati volontariamente a livello locale, sia le informazioni scaturite dai processi di valutazione e sorveglianza regolamentari. I risultati di queste due impostazioni, una di tipo più qualitativo e l'altra più quantitativa, dovrebbero essere integrati per evidenziare il contributo dell'approccio LEADER rispetto ai risultati ottenuti.

Gli obiettivi della valutazione ai livelli regionale/nazionale e europeo sono simili e cambia soltanto la scala territoriale, nonché il peso rispettivo delle specificità che ricadono sotto la diretta competenza di questi livelli. Pertanto, per semplificare le cose, in questo ultimo capitolo verranno proposte soltanto le domande relative al livello regionale/nazionale.

A questo livello, gli obiettivi della valutazione possono essere suddivisi in tre categorie:

a) valutazione dell'efficacia e dell'efficienza dei vari livelli istituzionali nella definizione di orientamenti e di modalità di attuazione (che verranno definiti nel presente capitolo con il termine "regole del gioco") per agevolare una valorizzazione ottimale delle specificità LEADER (assistenza tecnica, animazione, messa a disposizione di informazioni e know-how tecnico, consulenza amministrativa, definizione di idonee modalità di controllo, ecc.).

Le domande riportate qui di seguito tendono a valutare se talune "regole del gioco" definite a livello nazionale/regionale per l'attuazione di LEADER hanno limitato, ampliato o orientato l'interpretazione delle specificità del programma LEADER ad opera dei gruppi se hanno influenzato il modo in cui loro hanno

compreso e realizzato la loro missione. La valutazione ex post di LEADER I ha in effetti mostrato che gli orientamenti e le procedure nazionali/regionali avevano svolto un ruolo di "filtro" per quanto riguarda l'interpretazione della Comunicazione agli Stati membri relativa a LEADER I.

b) Identificazione dei modelli e delle prassi migliori confrontando vari approcci e tentando di spiegare le differenze di rendimento dei gruppi.

Questo esercizio è fondamentale per poter passare in seguito alla definizione di una futura politica di sviluppo dei territori rurali.

c) Valutazione dell'efficacia e dell'efficienza dei vari livelli istituzionali nella messa a disposizione di risorse esterne ai gruppi locali:

- > in materia di finanziamento, il livello regionale/nazionale è un punto di passaggio obbligato per la gestione dei fondi europei; in molti casi, inoltre, esso concorre al cofinanziamento dei programmi locali;
- > il funzionamento delle attività per la creazione di reti si fonda in particolare su reti nazionali e/o regionali, organizzate e cofinanziate dalle amministrazioni nazionali/regionali. Le loro funzioni sono complementari a quelle dell'Osservatorio LEADER a livello europeo. La cooperazione transnazionale è talvolta agevolata dall'esistenza di un dispositivo di sostegno regionale.

Poiché queste due specificità dipendono dai soggetti istituzionali nazionali/regionali e europei deve essere valutato anche il modo in cui esse vengono applicate. Le decisioni adottate e le azioni realizzate a questi livelli possono influenzare in modo estremamente significativo la capacità dei gruppi locali di attuare le proprie azioni o di ottenere gli effetti previsti grazie alla presenza delle specificità (ciò rappresenta una delle principali conclusioni della valutazione ex-post di LEADER I).

## **4.1 L'approccio territoriale**

### **a) La definizione delle “regole del gioco”**

Quali principi sono stati adottati per la definizione dei territori?

Sono emerse situazioni di conflitto, si sono avute esclusioni?

Qual è stato il risultato delle concertazioni?

### **b) L'identificazione delle prassi migliori**

- > Confrontare i metodi di delimitazione dei territori, spiegare le differenze: in quali territori questo approccio ha funzionato meglio?
- > Ha permesso di:
  - > mobilitare risorse endogene insufficientemente valorizzate,
  - > creare una visione territoriale globale,
  - > garantire uno sviluppo più sostenibile?

## **4.2 L'approccio dal basso**

### **a) La definizione delle “regole del gioco”**

L'amministrazione era favorevole alla sperimentazione di questo approccio?

All'interno dell'amministrazione esistevano animatori ed era già stata realizzata una precedente esperienza?

Erano previsti un'assistenza tecnica e/o degli orientamenti?

### **b) L'identificazione delle prassi migliori**

- > Identificare i modelli e le prassi migliori per quanto riguarda l'animazione e il processo decisionale partecipativo, spiegare le differenze di rendimento.
- > Il processo decisionale partecipativo ha:
  - > contribuito a far emergere nuove idee di azioni e ha permesso di coinvolgere nuovi gruppi di interesse,
  - > aumentato il grado di consenso,
  - > favorito il decentramento del potere decisionale verso un livello istituzionale subregionale?
- > Si tratta di un'evoluzione auspicabile a livello regionale/nazionale?

## **4.3 gruppi locali**

### **a) La definizione delle “regole del gioco”**

Sono stati forniti orientamenti per quanto riguarda:

- > la composizione dei gruppi,
- > i modelli di gestione,
- > la funzione del settore pubblico?

### **b) L'identificazione delle prassi migliori**

- > Confrontare, identificare i modelli e le prassi migliori; spiegare le differenze per quanto riguarda la composizione dei gruppi e il relativo rendimento.
- > Valutare l'efficacia dei gruppi nell'incoraggiare l'iniziativa locale. La loro presenza ha:
  - > favorito il decentramento del potere decisionale verso un livello istituzionale subregionale,
  - > garantito effettivamente un'ampia rappresentazione degli interessi locali,
  - > permesso una diversificazione dell'economia rurale?

## **4.4 Le azioni: il loro carattere innovativo**

### **a) La definizione delle “regole del gioco”**

L'amministrazione ha proposto orientamenti relativi a:

- > la definizione delle innovazioni,
- > i metodi per individuare le azioni innovative,
- > il tipo di azioni da privilegiare,
- > la distinzione tra le azioni e i metodi innovativi,
- > le procedure di selezione delle innovazioni?

### **b) L'identificazione delle prassi migliori**

- > Confrontare, identificare i modelli e le prassi migliori; identificare i tipi di innovazione attuati (si vedano i 4 criteri della sezione 3.4.); illustrare le differenze: quali settori, territori e tipi di individui generano le innovazioni più interessanti?
- > Queste hanno contribuito a:
  - > nuove prospettive di mercato,
  - > una diversificazione dell'economia rurale,
  - > collegamenti produttivi con altri programmi,
  - > nuove prospettive sfruttando le attrattive del territorio,
  - > nuovi servizi per le zone a bassa densità di popolazione?
- > Si tratta essenzialmente di innovazioni per adattamento? I trasferimenti e la funzione di modello sono stati utili?

## **4.5 Le azioni: collegamenti e multisettorialità**

### **a) La definizione delle “regole del gioco”**

Quali orientamenti sono stati forniti?

Esisteva una precedente esperienza?

Quali collegamenti sono stati più significativi (nelle filiere, tra settori, multisettoriali)?

### **b) L'identificazione delle prassi migliori**

> Confrontare, identificare i modelli e le prassi migliori; identificare i tipi di integrazione, spiegare le differenze.

> Hanno permesso di:

- > coordinare approcci settoriali,
- > sfruttare sinergie intersettoriali,
- > favorire una diversificazione più avanzata?

## **4.6 Creazione di una rete e cooperazione transnazionale**

### **a) Messa a disposizione di risorse esterne**

#### **La situazione iniziale**

Descrivere, se del caso, come è stata organizzata la rete nazionale/regionale:

- > definizione delle sue funzioni,
- > selezione dell'istituzione responsabile,
- > principali attività, personale e costi.

Quali orientamenti sono stati forniti in materia di cooperazione transnazionale?

Quale metodo di gestione dei finanziamenti della Misura C è stato scelto (allocazione preliminare dei fondi o bandi durante lo svolgimento del programma)?

Era prevista un'assistenza tecnica alla cooperazione? In caso affermativo, descriverla.

#### **I processi**

Come sono stati organizzati la circolazione delle informazioni e gli scambi tra i gruppi locali?

Come sono state definite e soddisfatte le loro esigenze?

Come sono stati gestiti i trasferimenti di azioni innovative?

Il ricorso dei gruppi all'assistenza tecnica alla cooperazione transnazionale fornita dall'Osservatorio è stato:

- > positivo – ha permesso una definizione precisa di progetti utili ai territori;
- > negativo – ha distolto i responsabili dei gruppi dal loro lavoro a livello locale?

Come è stata organizzata la selezione dei progetti di cooperazione da finanziare nell'ambito della Misura C? In base a quali criteri?

La ripartizione dei finanziamenti tra la Misura C e la Misura B è stata modificata nel corso del programma? In caso affermativo, perché?

#### **I risultati e l'impatto**

La creazione di una rete e la cooperazione transnazionale hanno:

- > contribuito a ridurre l'isolamento dei gruppi,
- > fornito le informazioni richieste dai gruppi locali,
- > agevolato gli scambi tra i gruppi e il trasferimento di esperienze,
- > contribuito a realizzare azioni che sarebbero state impossibili per un solo gruppo?

#### **Gli insegnamenti**

Quali insegnamenti trarre per le azioni future?

### **b) L'identificazione delle prassi migliori**

> Confrontare i modelli e le prassi migliori in merito all'utilizzo delle reti e della cooperazione transnazionale ad opera dei gruppi;

> identificare le differenze percepite nell'utilità dei servizi proposti dalle organizzazioni responsabili delle reti.

> Le reti e la cooperazione transnazionale hanno permesso di:

- > ridurre l'isolamento,
- > agevolare l'accesso all'informazione,
- > favorire i trasferimenti,
- > strutturare la domanda e l'offerta di prodotti e di servizi,
- > realizzare azioni che non potevano essere attuate da un solo gruppo (massa critica)?

## **4.7 Le modalità di gestione e di finanziamento**

### **a) L'attribuzione dei finanziamenti**

#### ***La situazione iniziale***

- > Quali orientamenti e procedure sono stati definiti e quali sono stati i principi di base?
- > Qual è il grado di autonomia decisionale in materia di spesa realmente concesso ai gruppi?
- > Quali strumenti finanziari sono stati suggeriti? Perché? Sono stati previsti meccanismi di finanziamento alternativi?
- > Erano disponibili i cofinanziamenti? Su quali basi: annuale o pluriennale? Quali ripercussioni ciò ha avuto sull'avanzamento e l'impatto delle azioni?

#### ***I processi***

Quali sono state le conseguenze delle procedure finanziarie in termini di:

- > avanzamento e impatto delle azioni,
- > disponibilità dei finanziamenti,
- > utilizzo, ad opera dei gruppi, del grado di flessibilità autorizzato,
- > autonomia nel processo decisionale,
- > trasparenza<sup>12</sup>?

#### ***I risultati e l'impatto***

- > Le scadenze hanno influenzato i risultati delle azioni?
- > La flessibilità ha contribuito a correggere gli errori iniziali?
- > L'attribuzione dei finanziamenti è stata realizzata efficacemente dai gruppi?

#### ***Gli insegnamenti***

Quali insegnamenti tenere presenti per quanto riguarda l'efficacia della gestione finanziaria dei gruppi?

### **b) L'identificazione delle prassi migliori**

- > Identificare i modelli più idonei sul piano della gestione finanziaria, spiegare le differenze.
- > Valutare:
  - > l'efficacia del processo decisionale nella gestione e nell'attribuzione dei finanziamenti,
  - > il grado di flessibilità autorizzato e quello necessario,
  - > l'effetto moltiplicatore ottenuto nelle concertazioni tra i vari operatori.

---

[12] "Trasparenza" (in inglese: "Accountability"): obbligo, per gli operatori che partecipano alla definizione o all'implementazione dell'intervento pubblico, di fornire informazioni e spiegazioni ai responsabili politici e ai cittadini a proposito dei risultati attesi/ottenuti ed in merito all'utilizzo delle risorse pubbliche.

# Conclusioni



# Conclusioni

Gli esercizi di valutazione proposti nel presente dossier dovrebbero permettere ai soggetti istituzionali di giungere ad un certo numero di conclusioni che evidenziano il valore aggiunto dell'approccio LEADER:

- > a livello locale, sarà così possibile prevedere le modifiche da apportare in futuro al modo in cui è stata attuata una determinata specificità, per migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'operato del gruppo locale;
- > ai livelli nazionale/regionale e europeo ci si potrà interrogare su:
  - > la validità di LEADER come modello per altre politiche di sviluppo rurale,
  - > le modifiche da prevedere per l'attuazione della nuova Iniziativa di sviluppo rurale, in particolare per quanto riguarda la ripartizione del lavoro e delle responsabilità tra i soggetti istituzionali.

## Il valore aggiunto dell'approccio LEADER

La Figura 3 mostra che ogni specificità ha un obiettivo intermedio specifico, ma che tra queste esistono importanti correlazioni: ciò è particolarmente vero, ad esempio, per quanto riguarda l'approccio territoriale, l'approccio dal basso e il gruppo locale che perseguono ogni volta obiettivi intermedi simili.

L'esistenza o la mancanza di queste correlazioni (in funzione del grado di applicazione delle specificità) permettono (o impediscono) di creare sinergie tra i vari elementi dell'intervento, incrementandone l'efficacia e l'efficienza.

## La validità di LEADER come modello e le modifiche da prevedere

Ai livelli regionale/nazionale e europeo è auspicabile un esercizio di valutazione analogo. Le istituzioni preposte alla definizione delle politiche di sviluppo rurale potranno trarre utili conclusioni sugli aspetti più proficui di LEADER, che possono rivelarsi di utilità nel quadro di altre politiche, nonché sugli elementi meno efficaci che dovranno pertanto essere modificati in futuro.

Per ogni specificità il confronto tra buone prassi e prassi meno positive a livello nazionale/regionale ("benchmarking" o "valori di riferimento"<sup>13</sup>) potrà permettere di trarre proficui insegnamenti in merito a:

- > il contributo e i limiti del modello,
- > il tipo di integrazione più idoneo nelle principali politiche,
- > i territori e le politiche che potrebbero essere interessati.

## Prospettive future

Il presente dossier è uno strumento di lavoro che può fornire un prezioso contributo ai lavori di valutazione che i beneficiari LEADER o le amministrazioni decideranno di realizzare.

Il documento, tuttavia, rappresenta soltanto la fase iniziale e sarà necessario prevedere ulteriori sforzi per definire un approccio di valutazione integrato che possa soddisfare i diversi soggetti istituzionali senza causare un'eccessiva mole di lavoro supplementare.

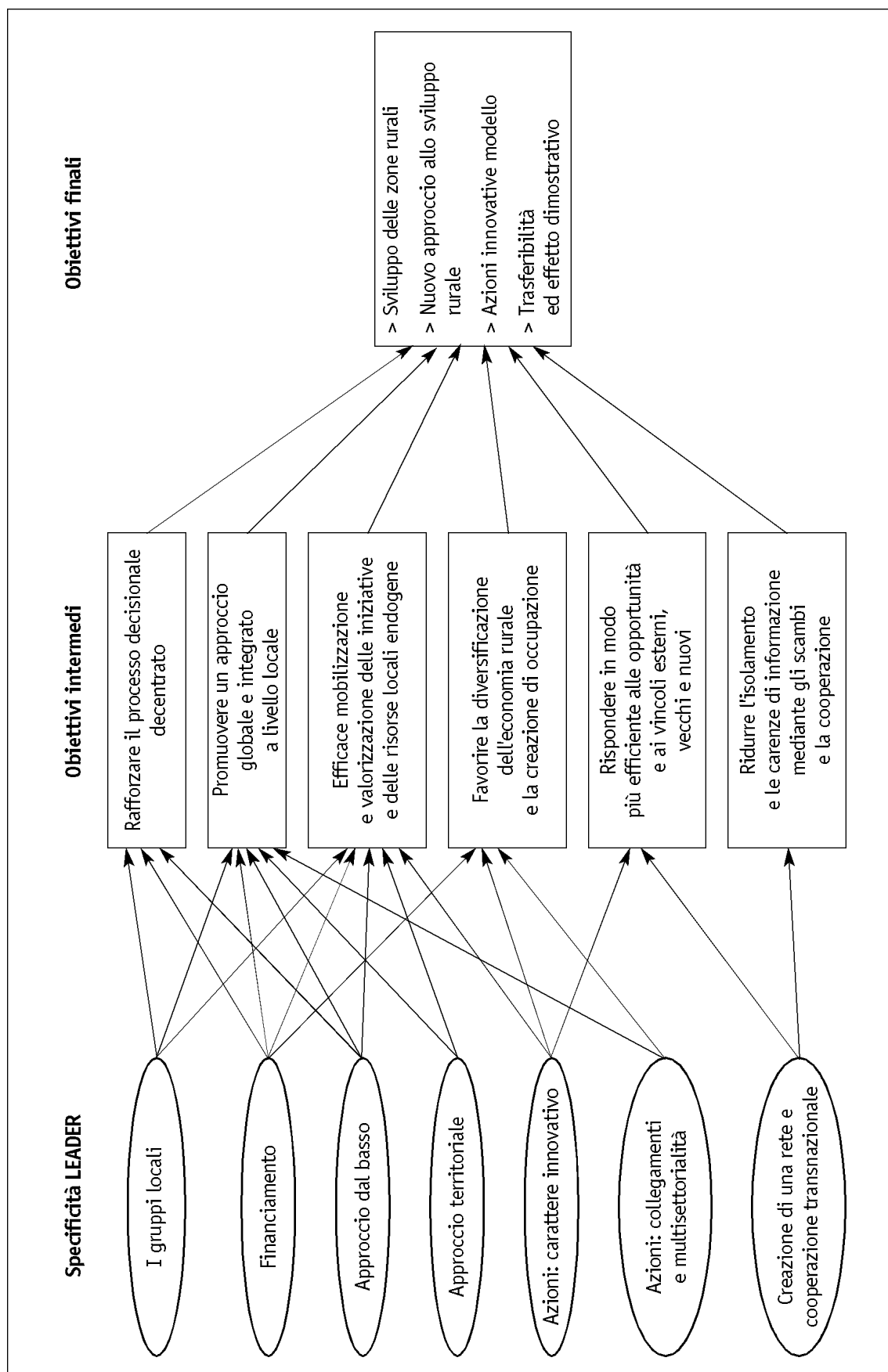
---

[13] "Benchmarking": confronto qualitativo e quantitativo delle prestazioni dell'intervento rispetto a quelle reputate essere le più efficaci nello stesso campo di intervento o in un settore connesso.

Il benchmarking è più facile quando esiste a livello nazionale o regionale una graduatoria di buone prassi e di prassi meno positive.



**FIG. 3: IL VALORE AGGIUNTO DELL'APPROCCIO LEADER**



Il metodo deve essere innanzi tutto testato e convalidato. Vari gruppi locali e diverse amministrazioni hanno già iniziato ad utilizzarlo. È probabile che, una volta letto il dossier, altri seguiranno la stessa via. L'Osservatorio europeo LEADER desidera conoscere le reazioni dei differenti soggetti seguendo in modo particolare una decina di valutazioni-pilota, ma rimanendo all'ascolto di tutti gli utilizzatori. Le osservazioni, le critiche e i suggerimenti formulati permetteranno di verificare la validità delle domande proposte per la valutazione delle singole specificità. Se del caso, alcune domande potranno essere cancellate o modificate, mentre potranno essere aggiunte altre domande fondamentali eventualmente omesse nella presente versione.

La fase successiva potrà essere rappresentata dalla produzione di una serie di strumenti che consentano l'aggregazione e il confronto dei dati in base a griglie di classificazione e tipologie, nonché una proposta di metodo per una presentazione uniforme dei risultati.

Infine potrà essere auspicabile concentrarsi sull'integrazione dei due approcci complementari: quello di tipo più quantitativo (incentrato sui risultati e l'impatto) e l'approccio più qualitativo utilizzato nel presente dossier. L'obiettivo finale è di proporre un dispositivo di sorveglianza e di valutazione consono alle ambizioni dell'Iniziativa comunitaria e dei nuovi orientamenti che infonderanno certamente un sostanziale impulso alle future politiche rurali di sviluppo.

**Osservatorio europeo LEADER – A.E.I.D.L.**

chaussée Saint-Pierre 260, B-1040 Bruxelles

Tel.: +32.2.736 49 60 - Fax: +32.2.736 04 34

E-Mail: [leader@aeidl.be](mailto:leader@aeidl.be)

WWW: <http://www.rural-europe.aeidl.be>

**Leader II** est une Initiative communautaire lancée par la Commission européenne et coordonnée par la Direction générale de l'Agriculture (Unité VI-F.1.1).

Le contenu de ce dossier ne reflète pas nécessairement les opinions de l'Union européenne.

**Leader II** is a Community Initiative launched by the European Commission and coordinated by its Directorate-General for Agriculture (Unit VI-F.1.1).

*The contents of this dossier do not necessarily reflect the views of the European Union Institutions.*

**Information**

Observatoire européen LEADER

LEADER European Observatory

AEIDL

Chaussée St-Pierre 260

B-1040 Bruxelles

Tél +32 2 736 49 60

Fax +32 2 736 04 34

E-mail: [leader@aeidl.be](mailto:leader@aeidl.be)

WWW: <http://www.rural-europe.aeidl.be>