



RAPPORTI



Rete nazionale per lo sviluppo rurale

# Le Iniziative Comunitarie Leader Equal e Interreg: il ruolo della cooperazione



UNIONE EUROPEA  
DGVI FEOGA-O



MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE  
ALIMENTARI E FORESTALI



IC LEADER +

# **RETE NAZIONALE PER LO SVILUPPO RURALE**

**Le Iniziative Comunitarie Leader, Equal e Interreg:  
il ruolo della cooperazione  
Rapporto 2008**

Il presente Rapporto rientra nell'ambito delle attività della misura 1.4 "Assistenza tecnica e monitoraggio dei progetti di cooperazione" della Rete Nazionale Leader+.

Il coordinamento delle attività è stato curato da Catia Zumpano. Alla stesura del Rapporto hanno contribuito diversi autori:

Capitolo 1: Catia Zumpano

Capitolo 2: Maurizio Mosca ad eccezione del paragrafo 2.8 di Milena Verrascina

Capitolo 3: Giovanna De Fano (3.1, 3.2), Catia Zumpano (paragrafi 3.3, 3.4, 3.5)

Capitolo 4. Cinzia De Sanctis

Correzione bozze e editing: Manuela Scornaienghi

Elaborazione dati e progettazione grafica: Massimo Perinotto

Segreteria tecnica: Laura Guidarelli

## INDICE

Premessa	5
----------	---

### Capitolo 1

#### Le Iniziative Comunitarie: finalità e obiettivi nella programmazione europea

1.1 Premessa	7
1.2 Le specificità delle Iniziative Comunitarie nella programmazione dell'Unione europea	7
1.3 Le Iniziative Comunitarie nelle diverse fasi di programmazione	10
1.4 Lo strumento della cooperazione territoriale nelle Iniziative Comunitarie	13

### Capitolo 2

#### La cooperazione nell'Iniziativa Comunitaria EQUAL: finalità, obiettivi e procedure

2.1 Introduzione	16
2.2 Obiettivi della cooperazione	17
2.3 Modalità di costituzione dei partenariati nazionali e transnazionali e strumenti di supporto	20
2.4 Modelli organizzativi della cooperazione	26
2.6 Il valore aggiunto della cooperazione transnazionale in Equal	33
2.7 Equal e lo sviluppo rurale: quali finalità	35
2.8 L'esperienza dei Gal nei progetti di cooperazione Equal: alcuni risultati di un'indagine sul campo	37
2.9 Alcune riflessioni conclusive	47

### Capitolo 3

#### La cooperazione nell'Iniziativa Comunitaria INTERREG: finalità, obiettivi e procedure

3.1 Introduzione	50
3.2 Interreg III e lo sviluppo rurale: un esame dei programmi e dei progetti	53

3.3 L'esperienza dei Gal nei progetti di cooperazione Interreg: alcuni risultati di un'indagine desk	54
3.4 Alcune esperienze progettuali Interreg che hanno visto protagonisti i GAL	56
3.5 Alcune riflessioni finali	62

## Capitolo 4

### La cooperazione nell'Iniziativa Comunitaria LEADER+: finalità, obiettivi e procedure

4.1 Introduzione all'iniziativa Leader	63
4.2 La cooperazione nell'iniziativa Leader +: obiettivi e finalità	65
4.3 Le principali caratteristiche della cooperazione Leader	66
4.4 I progetti di cooperazione transnazionale e interterritoriale in Italia	70
4.5 Conclusioni	81
Bibliografia	82

## PREMESSA

Tra gli interventi strutturali comunitari in materia di sviluppo territoriale la cooperazione tra territori risulta essere la più comprensiva e la più ambiziosa: è attraverso essa, infatti, che trova la sua massima applicazione, il principio della coesione economica e sociale fra territori e attori locali.

Il presente repertorio analizza lo strumento cooperazione attraverso tre delle quattro Iniziative Comunitarie attivate nella fase di programmazione 2000-2006. Nello specifico, si tratta delle Iniziative Leader+, Equal e Interreg, le quali si prestano, a differenza di URBAN, all'adozione di un punto di vista « rurale ». La sua finalità è quella di verificare se e in che modo le stesse, pur se con finalità e obiettivi diversi, stanno contribuendo allo sviluppo delle aree rurali, sostenendo appunto esperienze di cooperazione interterritoriali e transnazionali.

Guardando alla "esperienza cooperazione" nel suo complesso, è possibile sviluppare alcune riflessioni sui risultati finora raggiunti, sulle prassi ormai consolidate, nonché sugli aspetti che necessitano ancora di un ulteriore sviluppo. E questo al fine di massimizzare il patrimonio di conoscenze finora accumulato, da mettere al servizio delle esperienze di cooperazione che andranno a formarsi nei prossimi anni, all'interno della nuova programmazione dei fondi strutturali e di sviluppo rurale.

L'analisi svolta sulle tre Iniziative evidenzia la similitudine tra i diversi approcci adottati dalle stesse. In tutte e tre, la cooperazione rappresenta un'opzione rilevante per rafforzare lo scambio e la coesione tra i territori coinvolti. Tuttavia è da rilevare come, a differenza di INTERREG, per il Leader e per Equal la cooperazione rappresenti ancora un'opportunità collaterale. E' una sfida nuova, e, pertanto, il suo utilizzo è ancora embrionale e maggiormente concentrato su investimenti soft. Concerne soprattutto attività più immateriali, mentre quelle più complesse, per metodologia e organizzazione, sono più trascurate.

In ogni caso, l'attuazione delle tre Iniziative ha consentito di acquisire una notevole esperienza nel settore della transnazionalità. In particolare, mentre INTERREG ha operato soprattutto sul fronte della cooperazione fra le istituzioni, LEADER+ e EQUAL hanno sperimentato la cooperazione fra partenariati locali allargati.

Per concludere, ci preme sottolineare come in alcune realtà rurali si sia sperimentato con successo una certa integrazione tra le tre Iniziative Comunitarie. Ciò si è reso possibile dalla presenza di partnership locali attente alle opportunità offerte dalla programmazione comunitaria e, al tempo stesso, capaci di elaborare e gestire progetti complessi. D'altro canto, l'integrazione e la sinergia tra diversi progetti e iniziative, il coordinamento e la rete tra i soggetti coinvolti nello sviluppo del territorio fanno parte del metodo di lavoro che i GAL hanno sperimentato per anni. Il consolidamento di questo "expertise" rappresenta per le aree rurali una risorsa su cui puntare per la prossima fase di programmazione.

# CAPITOLO 1

## Le Iniziative Comunitarie:

### finalità e obiettivi nella programmazione europea<sup>1</sup>

#### 1.1 Premessa

Obiettivo principale di questo capitolo è quello di richiamare il ruolo e le funzioni che le Iniziative Comunitarie Leader, Equal e Interreg coprono all'interno della cooperazione fra i territori rurali, ponendo l'accento sulle specificità che le contraddistinguono dagli altri strumenti di intervento. A tal fine, è stato ricostruito anche lo scenario in cui esse sono state lanciate per la prima volta: nel 1989. Ciò al fine di fornire alcune informazioni base per meglio comprendere il ruolo che le stesse hanno ricoperto nella fase di programmazione 2000-2006, con particolare riferimento alla componente cooperazione.

#### 1.2 Le specificità delle Iniziative Comunitarie nella programmazione dell'Unione europea

Le Iniziative Comunitarie (IC) sono dei programmi speciali dei Fondi strutturali che la Commissione europea propone agli Stati membri con la finalità di sostenere e diffondere approcci innovativi nella risoluzione di problemi specifici, che hanno un impatto significativo su tutto il territorio europeo. Come tutte le azioni finanziate dai Fondi strutturali, le Iniziative si pongono come obiettivo quello di rafforzare la coesione dell'Unione europea, favorendo uno sviluppo economico e sociale più equilibrato.

In molti casi, la Commissione si è avvalsa delle Iniziative Comunitarie per consolidare esperienze e approcci sperimentali attraverso l'attuazione delle azioni innovative (studi, progetti pilota, reti) che si riserva di gestire direttamente al fine di testare nuovi approcci su scala europea per promuovere la cooperazione e lo scambio di esperienze fra gli attori dello sviluppo locale e regionale<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Il presente capitolo è frutto di una rielaborazione e di un approfondimento di quanto già sviluppato dall'autrice in alcune pubblicazioni INEA. Nello specifico, si rimanda a C. Zumpano, (2000) e C. Zumpano (2005).

<sup>2</sup> Le azioni innovative nella programmazione 1994-1999 sono state finanziate nel quadro dell'art.10 del regolamento del FERS, mentre nella programmazione 2000-2006 sono state finanziate dall'art. 4 del Regolamento (reg. n1783/99) e dall'art.6 del Regolamento FSE (re. N. 1784/99). Nella programmazione 1994-1999, grazie a esse sono stati creati, tra gli altri, i Centri Europei per le imprese e l'innovazione e la rete dei BIC.

Il valore aggiunto che le IC apportano alla programmazione comunitaria va ricercato in alcune specificità che le contraddistinguono dagli altri programmi comunitari e che possono essere ricondotte a:

- sostegno al processo di integrazione economica e sociale europea, mediante la promozione delle cooperazioni transfrontaliere e transnazionali fra gli Stati membri
- sostegno a una partecipazione più attiva e diretta delle popolazioni all'elaborazione e gestione delle politiche, favorendo l'adozione del metodo ascendente nella programmazione degli interventi e la formazione di partenariati locali nella gestione degli stessi
- contributo alla risoluzione di problemi specifici mediante la sperimentazione di interventi e prassi innovative e positive
- condivisione "europea" dei risultati conseguiti attraverso la diffusione degli stessi tramite la costituzione di reti specifiche.

Altro elemento che caratterizza le Iniziative Comunitarie è dato dalla compresenza in ciascuna di esse della concentrazione tematica e geografica: di fatto, i problemi specifici vengono affrontati su una scala territoriale ridotta, quasi sempre inferiore a quella regionale e ciò rende le IC particolarmente adatte a un'azione a livello locale

Ciò le rende particolarmente adatte ad un'azione a livello locale. Come già accennato, le Iniziative agiscono su tematiche rientranti nelle priorità che la Commissione si prefigge di raggiungere con la sua programmazione. Tra esse troviamo: le pari-opportunità – economiche e sociali – fra i territori europei, la pianificazione territoriale, intesa come migliore gestione delle risorse naturali, lo sviluppo rurale e delle zone urbane in crisi, l'adattamento ai cambiamenti industriali, l'occupazione, e in particolare, la formazione e la promozione del sapere, l'inclusione sociale dei soggetti a rischio quali immigrati e rifugiati, l'accesso all'informazione da parte dei cittadini. Ma l'aspetto più innovativo che le accomuna è dato dalla presenza di un tema orizzontale dato dall'opportunità di conferire una dimensione transnazionale alle azioni perseguite.

In rapporto alle diverse tematiche che le Iniziative sono chiamate ad affrontare, la disponibilità finanziaria a esse attribuite appare molto limitata: ad esempio, nel

periodo di programmazione 2000-2006 l'importo destinato alle Iniziative Comunitarie assorbe soltanto il 5,35% dei Fondi strutturali.

L'importo finanziario modesto attribuito alle Iniziative è da imputare essenzialmente al carattere pilota che esse sono chiamate ad assumere: Il loro compito è quello di concentrarsi non tanto sugli investimenti fisici (garantiti dalle varie misure previste nei programmi ordinari: QCS, PO, PSR) quanto su quelli di natura immateriale, rivolti a creare (a monte e a valle) le condizioni necessarie alla realizzazione o al rafforzamento di azioni di sviluppo alla portata delle potenzialità locali. A tal fine, le Iniziative si avvalgono di strumenti poco in uso nell'intervento pubblico tradizionale: campagne informative, mobilitazione degli operatori locali, creazioni di reti fra imprenditori e istituzioni locali, moduli formativi mirati, utilizzo più in generale del sapere locale, forme di concertazione fra settore pubblico e privato.

In relazione alla ripartizione finanziaria, la Commissione normalmente assegna le rispettive risorse sulla base di alcuni criteri, individuati in relazione alle priorità che ciascuna di esse persegue: occupazione, pari-opportunità, inclusione sociale, pianificazione territoriale, società dell'informazione e carattere transnazionale. Da punto di vista procedurale, inizialmente la Commissione propone agli Stati membri l'Iniziativa tramite pubblicazione della Comunicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Sulla base delle indicazioni contenute nella Comunicazione, ogni Stato procede all'elaborazione di proposte di gestione, che assumono la forma di programmi operativi. Da evidenziare che, essendo demandata a ciascun Stato l'individuazione dell'autorità competente della gestione e attuazione dell'Iniziativa, l'elaborazione dei programmi può assumere diverse forme: nazionale, regionale, locale. A seguito della presentazione dei programmi si avvia una fase di negoziato fra Commissione e Stato membro, con l'obiettivo di pervenire all'approvazione del documento. Una volta ottenuta l'approvazione, ogni Stato membro procede all'attuazione dell'Iniziativa, prevedendo le modalità operative di gestione (procedure di attuazione, selezione dei beneficiari, tempistica, attività di controllo e di valutazione). In corso di attuazione si è notato come l'applicazione delle Iniziative presenti spesso maggiori complessità rispetto a quelli dei programmi tradizionali, in quanto esse, portatrici di principi e modalità

innovativi di gestione dei territori e delle tematiche, si scontrano con un apparato burocratico (comunitario e nazionale) ancora ferruginoso, spesso diffidente verso un approccio integrato ai problemi, elemento questo che costituisce una delle principali caratteristiche delle Iniziative.

### 1.3 Le Iniziative Comunitarie nelle diverse fasi di programmazione

Le Iniziative Comunitarie sono state introdotte la prima volta nel 1989, con l'avvio della prima Riforma dei Fondi strutturali. La loro attuazione, pur se non sempre di facile gestione, ha riscontrato un forte successo, tanto da riproporne, con opportuni aggiustamenti, nuove edizioni. La tabella che segue descrive il quadro che ha caratterizzato la messa in opera delle Iniziative comunitarie nei vari periodi di programmazione, i quali coincidono con le tre Riforme dei Fondi strutturali.

Tab.1 Le Iniziative Comunitarie nelle diverse fasi di programmazione dell'Unione europea

PRIORITÀ DI INTERVENTO	FASE 1989-1993	FASE 1994-1989	FASE 2000-2006
Cooperazione transfrontaliera, interregionale e transnazionale	Interreg	Interreg II	Interreg III
Reti energetiche transnazionali	Regen	Interreg II	Interreg III
Integrazione regioni europee remote	Regis	Regis II	Interreg III
Sviluppo rurale	Leader	Leader II	Leader+
Sviluppo delle risorse umane	Now, Horizon, Euroform	OCCUPAZIONE (Now, Horizon, Youthstart)	Equal
Adattamento forze lavoro ai mutamenti strutturali	-	Adapt	Equal
Sviluppo aree urbane in crisi	-	Urban	Urban II
Ricerca, innovazione tecnologica e sistemi qualità per le PMI	Stride, Telematica, Prisma	PMI	-
Riconversione o diversificazione dei sistemi locali dipendenti da settori specifici (siderurgia, tessile, carbonifero, difesa, pesca))	Resider, Renaval Rechard Retex Konver	Resider II - Rechard II Retex II Konver II Pesca	-
Protezione ambientale	Envireg	-	-
Sostegno al processo di pace nella Irlanda del Nord	-	Peace	-

Nel primo periodo di programmazione (1989-1994) sono state lanciate 16 Iniziative Comunitarie, chiamate a intervenire in diversi ambiti territoriali e tematici. In questa prima fase, esse hanno svolto un ruolo particolare nel sottolineare l'importanza

delle diverse dimensioni dello sviluppo locale (economico, politico, sociale e culturale), evidenziando la necessità di sostenere una partecipazione attiva e diretta delle popolazioni interessate. In tal senso, fra tutte si è distinta l'Iniziativa Leader, la cui attuazione ha portato alla costituzione di 217 Gruppi di Azione Locale, di cui 29 in Italia. Altre Iniziative, lavorando sulla dimensione transnazionale (Regen e Regis) e transfrontaliera (Interreg) hanno sperimentato nuovi metodi e approcci per il superamento delle barriere nazionali allo sviluppo economico e territoriale. A tal fine, sono stati realizzati progetti rivolti a favorire la mobilità fra i diversi Stati, a trasferire il know-how, a migliorare la gestione delle risorse naturali e la qualità della vita delle popolazioni interessate dai Programmi. Le Iniziative Resider, Reneval, Rechard, Retex e Konver, intervenendo nelle aree con particolari problemi settoriali, pur disponendo di esigue risorse finanziarie, hanno svolto un forte effetto leva, catturando capitali privati locali che altrimenti sarebbero stati dirottati verso l'esterno. Complessivamente sono stati attivati più di 5.000 progetti. Facilitare l'adattamento delle piccole e medie imprese al Mercato Unico e alla concorrenza internazionale è stato settore di intervento delle Iniziative Stride, Telematique e Prisma. La prima, ponendo l'attenzione sul ruolo fondamentale svolto dalla ricerca nei processi di sviluppo locale ha contribuito alla creazione o al rafforzamento di diversi centri di ricerca (più di 150). Attraverso l'Iniziativa TELEMATIQUE, invece, è stata offerta a più di 17.000 PMI la possibilità di ricorrere a servizi avanzati per organizzare il proprio processo produttivo. Alla creazione del Mercato unico ha contribuito in particolare l'Iniziativa Prisma, lavorando sul miglioramento delle procedure di controllo qualità e sulla loro standardizzazione. L'Iniziativa ha finanziato circa 300 progetti per servizi di certificazione qualità. L'Iniziativa Envireg, finanziando circa 800 progetti rivolti alla protezione ambientale, ha favorito l'integrazione della dimensione ambientale nella programmazione europea. Lo sviluppo delle risorse umane è stato promosso dalle Iniziative NOW, Horizon e Euroform, le quali, fra tutte, sono quelle che hanno riscontrato maggior successo a livello locale. Il loro obiettivo principale è stato quello di assegnare una dimensione comunitaria alla formazione professionale e alla promozione dell'occupazione. Attraverso la loro attuazione sono stati

finanziati migliaia di progetti formativi orientati a promuovere principalmente l'inserimento delle donne e dei disabili nel mondo del lavoro.

Il passaggio alla seconda fase di programmazione (1994-1999) è stato caratterizzato da un lato dalla sospensione di alcune Iniziative dall'altro, dalla creazione di nuove, chiamate a intervenire in problematiche sorte nel corso degli anni o a raggruppare alcune già esistenti. Nel primo caso, la sospensione ha riguardato le Iniziative Reneval e Regen, le cui tematiche sono state inglobate in Interreg, iniziativa che ha assorbito più del 40% delle risorse finanziarie destinate complessivamente alle Iniziative precedenti (3,5 meuro sui 14 complessivi). Inoltre, in questa fase, l'Iniziativa assume anche una dimensione transnazionale, Interreg C, destinata ad aprire nuove possibilità di pianificazione territoriale congiunta fra aree localizzate nei vari Stati membri (attorno al mar Baltico, alle Alpi, al Mediterraneo, all'Atlantico). L'attuazione della dimensione transnazionale – e in particolare quella rivolta ai Paesi Terzi – si è rilevata molto complessa a causa delle difficoltà legate al carattere transnazionale delle azioni e alla necessità di garantire una vera e propria cooperazione tra i partner locali da entrambi i lati della frontiera. In alcuni casi, il permanere delle difficoltà ha costretto i Comitati di Sorveglianza a riprogrammare le misure (ad esempio, nel progetto Interreg Italia-Albania).

L'Iniziativa PMI è stata istituita con la finalità di intervenire nel settore delle piccole imprese, assorbendo le tematiche trattate separatamente dalle tre iniziative Stride, Telematica e Prisma. Infine, sempre in questa fase, sono state attivate tre nuove iniziative: Urban, con la finalità di promuovere l'attuazione di modelli di sviluppo innovativi a favore del recupero economico e sociale delle zone urbane in crisi; Pesca, chiamata a favorire la diversificazione economica delle aree fortemente dipendenti dal settore della pesca; Peace, iniziativa voluta dagli Stati membri per sostenere il processo di pace e di riconciliazione nell'Irlanda del Nord. A partire dal 1997 ai tre programmi che caratterizzavano l'Iniziativa Occupazione (Now, Horizon, Youthstart) ne è stato aggiunto un altro, Integra, per affrontare in maniera specifica l'esclusione sociale, questo a permesso che l'azione di Horizon fosse esclusivamente orientata all'aiuto dei disabili. Nello stesso anno è stata avviata una misura specifica di Adapt (Adapt-bis) riguardante gli aspetti sociali

della società dell'informazione. In particolare, dietro accordo fra la Commissione e gli Stati membri la sua attuazione è stata suddivisa in due periodi: 1995-97 e 1997-99.

Nella fase di programmazione 2000-2006 se da un lato si è assistito a una significativa riduzione del numero delle Iniziative – ne sono state attivate soltanto quattro delle 13 precedenti – dall'altro si è registrato un loro rafforzamento sia in termini di peso finanziario che di tematiche affrontate.

**Tab. 2. Le Iniziative Comunitarie nella programmazione 2000-2006**

Iniziativa Comunitaria	Fondo di Riferimento	Comunicazione della Commissione agli Stati Membri Istitutiva	Risorse Comunitarie assegnate
LEADER+	FEOGA – O.	C (2000) 139/05	2.020
EQUAL	FSE	C(2000) 127/02	2.847
INTERREG III	FESR	C (2000) 1101 del 28.4.2000	4.875
URBAN II	FESR	C (2000) 1100 del 28.4.2000	700

Nel concreto, sono state confermate le iniziative Interreg, Leader e Urban, mentre è stata creata una nuova iniziativa Equal, la quale, come è noto, ingloba le tematiche trattate nelle precedenti Iniziative indirizzate alle risorse umane (OCCUPAZIONE e EQUAL). La scelta di proporre queste Iniziative è da ricondurre al fatto che esse sono sicuramente quelle che più delle altre hanno garantito l'attuazione di alcuni principi, e nello stesso tempo, sono quelle che maggiormente concorrono al raggiungimento delle priorità che la Commissione si è data nel 2000-2006 e che ruotano attorno a tre assi principali: migliorare la competitività regionale, promuovere l'occupazione e integrare sviluppo urbano e quello rurale.

#### **1.4 Lo strumento della cooperazione territoriale nelle Iniziative Comunitarie**

Come è noto, nel corso degli ultimi anni si è assistito a un interesse crescente da parte della Commissione europea verso le politiche territoriali volte a favorire la cooperazione tra gli Stati membri. Essa, come già accennato, fu introdotta nelle politiche comunitarie con l'istituzione dell'Iniziativa Interreg, sotto forma di

cooperazione transfrontaliera. Era la fine degli anni ottanta e l'obiettivo posto era quello di preparare le regioni di frontiera a una Europa unita e senza confini. Così, per far fronte ai problemi economici, sociali e culturali che interessavano questi territori venne previsto un aiuto speciale, al quale si poteva accedere però, e qui sta la grossa novità, solo dietro una attività di negoziato tra le amministrazioni territorialmente ammesse al finanziamento. Successivamente, al fine di avviare "un'azione più incisiva nel campo dell'assetto territoriale", esigenza questa espressa sia dalle istituzioni comunitarie che dagli stessi Stati membri, l'ambito di intervento dell'Iniziativa Interreg venne allargato anche al campo della cooperazione transnazionale<sup>3</sup>. Contemporaneamente, la dimensione transnazionale fu inglobata in tutte le altre Iniziative Comunitarie, fino a diventarne uno dei principi guida. Da evidenziare come in alcune Iniziative Comunitarie l'aver previsto anche una dimensione transnazionale non ha fatto altro che soddisfare, o meglio "istituzionalizzare", un fabbisogno già espresso – e in alcuni casi avviato – dagli stessi promotori dei progetti di sviluppo locale. È il caso dell'esperienza Leader I, nel corso della quale, pur se non previsto dal testo normativo, alcuni Gruppi di Azione Locale svilupparono dei progetti comuni, creando dei partenariati transnazionali.

La scelta comunitaria di dare maggiore centralità alla dimensione transnazionale nasce dalla consapevolezza che il risultato raggiunto dagli interventi innovativi finanziati dalle Iniziative Comunitarie è destinato ad aumentare se gli stessi scaturiscono da una condivisione tra territori e soggetti appartenenti a Stati membri diversi. La dimensione transnazionale diventa così uno strumento per conferire maggiore efficacia agli interventi.

Al fine di valorizzarne al massimo gli effetti, nella programmazione delle nuove Iniziative Comunitarie la Commissione europea ha deciso di potenziarla ai vari livelli territoriali:

- all'interno di uno stesso territorio o di una stessa tematica, mediante la costituzione di partenariati orizzontali (Urban II, Equal e Leader+)

---

<sup>3</sup> È in questa fase che nasce l'esigenza di elaborare una strategia integrata per lo sviluppo del territorio comunitario. Essa troverà attuazione nell'elaborazione dello Schema di sviluppo dello spazio europeo (Ssse), documento che nasce con lo scopo di migliorare l'attuazione delle politiche comunitarie esistenti, accrescendone così l'efficacia e la pertinenza integrando meglio nel loro ambito la dimensione territoriale.

- fra territori appartenenti a regioni ricadenti nello stesso Stato membro (Leader+ e Interreg II)
- fra territori di diversi Stati membri (Equal, Leader+ e Interreg III) o appartenenti anche a Paesi Terzi (Leader+ e Interreg III).

Come già accennato, nei prossimi capitoli analizzeremo le tre Iniziative Comunitarie che hanno favorito lo sviluppo di esperienze di cooperazione tra i territori rurali. Mentre per il Leader, l'analisi sarà interamente dedicata all'Asse II "Cooperazione", per le altre due Iniziative l'analisi dello strumento cooperazione sarà preceduto da una presentazione delle principali caratteristiche delle due Iniziative. Inoltre, per Equal e Interreg saranno presentati alcuni risultati di un'indagine approfondita su alcune esperienze di cooperazione che hanno visto protagonisti dei Gruppi di Azione Locale.

## CAPITOLO 2

### La cooperazione nell'Iniziativa Comunitaria EQUAL: finalità, obiettivi e procedure

#### 2.1 Introduzione

L'iniziativa Comunitaria Equal ha rappresentato uno dei principali strumenti di promozione dei processi d'inclusione sociale e occupazionale, attivati dalla Commissione europea nel periodo 2002-2008. In continuità con la tradizione delle iniziative comunitarie precedenti, Equal ha contribuito a rafforzare la vocazione nazionale, locale e comunitaria a sviluppare programmi e progetti finalizzati alla rimozione dei fenomeni di esclusione e discriminazione e alla promozione dei fattori della crescita sociale e professionale, in coerenza con gli obiettivi della Strategia europea per l'occupazione. Le sperimentazioni, caratterizzate da un'importante dimensione transnazionale, sono incentrate su cinque priorità tematiche: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità, pari opportunità e richiedenti asilo; e fanno riferimento, oltre alla transnazionalità, ai principi di partenariato, innovazione, partecipazione attiva, e *mainstreaming* che ne rappresentano il valore aggiunto. Obiettivo di Equal è stato sperimentare, condividere e diffondere, in un contesto anche transnazionale, prassi e approcci in grado di rafforzare le politiche e strumenti di rimozione degli ostacoli all'accesso al mercato del lavoro e delle criticità alla base dei fenomeni di marginalità e discriminazione. Di conseguenza, tramite strategie e approcci condivisi, l'Iniziativa ha inteso fornire un sostanziale e strutturale contributo alla promozione di una società più inclusiva e più equa.

La cooperazione, di conseguenza, ha rappresentato un fondamento essenziale nei principi di Equal e nelle impostazioni dei progetti. Tale dimensione si è sviluppata a diversi livelli, con diverse modalità e differenti finalità, con il costante obiettivo di perseguire concreti risultati in termini di *empowerment* sociale, inteso come maggiore sensibilità delle politiche e delle prassi rispetto ai fabbisogni e maggiori capacità dei beneficiari rispetto alle migliori opportunità disponibili e ai ridotti fenomeni di marginalizzazione esistenti.

Nel corso del documento sarà illustrato il contesto dinamico e organizzativo della cooperazione in Equal, con l'obiettivo di identificarne gli elementi di valore e le eventuali aree di miglioramento.

## **2.2 Obiettivi della cooperazione**

All'interno dell'esperienza Equal, la cooperazione ha costituito sia una modalità organizzativa che una finalità. La dimensione di partenariato richiede ai soggetti che costituiscono l'aggregazione progettuale una espressa attitudine a cooperare, all'interno di un programma di lavoro e di un piano di attività, per il raggiungimento di dati obiettivi e contempla, nello stesso tempo, una disponibilità, politica e organizzativa, a estendere i risultati e le dinamiche di collaborazione, alle procedure, agli strumenti e ai processi caratteristici e specifici di ogni singolo organismo. Questo aspetto è la base su cui la cooperazione in Equal ha inteso conseguire risultati sostenibili e trasferibili, attraverso la partecipazione attiva e condivisa, in fase di progettazione e sviluppo del piano di attività e la successiva valorizzazione dei contributi acquisiti. Il modello cooperativo di Equal si è caratterizzato per tale obiettivo, rappresentato dalla costituzione di aggregazioni, rappresentative dei fabbisogni identificati, in grado di introdurre innovazione e riforma nelle politiche e prassi di riferimento e disponibili a lavorare congiuntamente alla rimozione delle criticità e/o al miglioramento dell'efficacia degli strumenti disponibili a favore dell'inclusione sociale e professionale. Di conseguenza, un primo obiettivo della cooperazione in Equal, è stato rappresentato dalla costituzione di partenariati con le seguenti caratteristiche:

- esperienza rispetto al problema identificato
- rappresentatività rispetto ai gruppi beneficiari ed ai loro fabbisogni
- rilevanza e autorevolezza politica e organizzativa
- capacità a consolidare, in modo sostenibile, i risultati raggiunti
- condivisione degli obiettivi e delle priorità
- disponibilità di competenze
- precedenti esperienze in tema di cooperazione ed iniziative analoghi.

La cooperazione ha riguardato lo scenario nazionale e regionale – a seconda della tipologia di progetti<sup>4</sup> - e parallelamente quello transnazionale. Ogni partenariato ha dovuto collegare la progettazione nazionale con un’analoga sperimentazione transnazionale, sviluppando uno specifico programma di lavoro, formalizzato all’interno di un Accordo di Cooperazione Transnazionale.

Per quanto attiene al livello nazionale, gli obiettivi della cooperazione possono essere così riassunti:

- rimozione dei fenomeni locali e settoriali di ostruzione all’accesso al mercato del lavoro e dei fenomeni discriminatori e marginalizzanti
- promozione di dinamiche di inclusione sociale e professionale
- riforma e innovazione di prassi e politiche
- amplificazione dei livelli qualitativi e quantitativi di partecipazione dei beneficiari alle opportunità di crescita, qualificazione, emancipazione e sviluppo
- potenziamento dell’attrattività sociale dei territori e delle comunità, in una prospettiva di maggiore sviluppo ed equità
- incremento della sensibilità e consapevolezza rispetto alle priorità sociali
- miglioramento dei processi di comunicazione sociale e di smantellamento del sistema di pregiudizi alla base di situazioni discriminatorie e segreganti.

Appare evidente che sussiste un forte legame tra gli obiettivi di Equal e quelli della cooperazione, ma risulta necessario ribadirli, nel momento in cui la dimensione di partenariato e la sua essenziale attitudine al cooperare si affermano quali principi fondanti della nuova stagione di programmazione 2007-2013.

Partenariato e cooperazione disegnano traiettorie comuni anche per quanto concerne lo scenario transnazionale.

In tale contesto, gli obiettivi sono stati rappresentati da:

- scambio e confronto
- sviluppo congiunto di approcci e strumenti
- scambio di personale e mobilità di beneficiari
- miglioramento e condivisione di conoscenze e strumenti

---

<sup>4</sup> L’Iniziativa ha finanziato progetti geografici – in cui le Regioni e Province Autonome sono state Autorità di Gestione – e settoriali – in cui l’Autorità di Gestione è stato il Ministero del Lavoro

Un elemento costitutivo e caratteristico di Equal è rappresentato dal *mainstreaming*. L'approccio verticale, orizzontale e di genere, che ha caratterizzato impostazione e processi dell'Iniziativa ha indirizzato anche le attività di animazione tematica, a livello nazionale e comunitario. Questa ulteriore forma di cooperazione ha rappresentato il modello strategico con cui si è inteso perseguire l'obiettivo di veicolare i risultati dalle sperimentazioni all'interno delle istituzioni e delle organizzazioni, nei dispositivi normativi e nei modelli operativi.

La cooperazione relativa all'animazione tematica ha espresso specifici obiettivi. A livello comunitario:

- migliorare la conoscenza circa le buone prassi realizzate
- migliorare l'accesso a soluzioni, metodologie e strumenti conseguiti a livello locale e nazionale in un ambito transnazionale
- accrescere informazione, sensibilità ed impegno da parte dei decisori politici e degli attori chiave, rispetto alle modalità di contrasto alle forme di esclusione e di rilancio dei processi di inclusione
- supportare l'apprendimento istituzionale

e a livello nazionale:

- trasferire i risultati dai progetti agli strumenti di policy
- migliorare la dotazione politica e sociale per la promozione di una società maggiormente inclusiva
- rafforzare cultura e sensibilità rispetto ai temi della marginalità e dell'esclusione.

L'animazione tematica ha predisposto – a livello transnazionale - forme e strumenti per la cooperazione, che hanno progressivamente accresciuto l'impegno e il coinvolgimento dei singoli Stati membri, riducendo nello stesso tempo il ruolo della Commissione, da motore a osservatore dei processi di *networking*. Il differente ruolo della Commissione ha comportato una maggiore presa di coscienza e un maggior approccio partecipativo degli Stati, all'interno di uno schema di rilevanza e coerenza con i principi dell'Iniziativa e con la SEO (Strategia Europea Occupazione). A livello nazionale sono state le reti tematiche a sviluppare attività e processi di *mainstreaming* attraverso modelli e strumenti di cooperazione.

Con particolare riferimento allo sviluppo locale, la cooperazione ha assunto un ulteriore ruolo di combustibile della crescita. Poggiando sull'approccio di

partenariato, i processi di cooperazione sono stati rivolti a conseguire specifici obiettivi di sviluppo, quali:

- l'integrazione locale di risorse e opportunità
- la promozione e valorizzazione di risorse e territori
- lo sradicamento di fenomeni locali di marginalità e ritardo
- l'attivazione e il coinvolgimento delle energie ed esperienze locali nelle dinamiche di inclusione/occupazione, finalizzate a incrementare il valore sociale territoriale.

Questa particolare componente della cooperazione, specificamente connessa allo sviluppo locale, rappresenta il luogo in cui i precedenti modelli hanno avuto maggiore possibilità di sinergia e incontro. I livelli transnazionale hanno rappresentato le griglie di una matrice in cui processi di comunicazione, inclusione e sviluppo sono stati rivolti al condiviso fine della crescita ed emancipazione di territori, comunità e risorse. Lo sviluppo locale, sociale e professionale, quindi, come obiettivo ottimale e strutturale per conseguire una crescita più condivisa, in una società più equa e inclusiva.

Visti gli obiettivi delle diverse forme di cooperazione, passiamo a osservare modalità e strumenti di supporto, attivati nell'ambito di Equal.

### **2.3 Modalità di costituzione dei partenariati nazionali e transnazionali e strumenti di supporto**

I modelli di supporto alla cooperazione, attivati durante le due fasi dell'Iniziativa comunitaria Equal, sono stati differenti a seconda della tipologia e dell'ambito operativo.

Le differenti tipologie cooperazione identificate sono da un lato:

- Nazionale (o regionale)
- Transnazionale

dall'altro:

- Animazione tematica nazionale
- Animazione tematica transnazionale

La modalità di costituzione dei partenariati di sviluppo (PS) settoriali e geografici ha previsto una duplice opzione di formalizzazione degli accordi. In entrambe le fasi di Equal è stato possibile scegliere tra:

1. atto pubblico
2. accordo di cooperazione

La differenza tra le due tipologie risiede nelle procedure di adesione dei diversi soggetti ammissibili, pubblici e privati. In considerazione del fatto che alcuni soggetti pubblici, in base alle proprie procedure deliberative, non avevano la possibilità di siglare accordi da formalizzare poi con atto pubblico, è stata predisposta una doppia opportunità di protocollo.

In ogni caso, la costituzione dei partenariati è stata strutturata in base a dati requisiti e specifici impegni che il raggruppamento, e il soggetto referente<sup>5</sup> in particolare, assumono nei confronti dell'Autorità di Gestione (Ministero del Lavoro o Regione/Provincia autonoma).

A supporto della costituzione dei partenariati sono stati attivati diversi strumenti, quali:

- disciplinare contenente le modalità di costituzione, con l'intento di presentare le procedure amministrative e le opzioni organizzative necessarie a formalizzare gli accordi, in conformità con la normativa di riferimento
- assistenza tecnica (Struttura Nazionale di Supporto Equal ISFOL), con lo scopo di assistere i partenariati nella loro fase di costituzione, in un'ottica di coerenza con gli obiettivi di Equal e di riflesso, di conformità con le prescrizioni del disciplinare. Sovente la scelta del partenariato si è collegata alla definizione degli obiettivi progettuali, con evidenti riflessi sugli organismi coinvolti e le relative procedure di accordo;
- seminari di lancio e presentazione dell'Iniziativa, su tutto il territorio nazionale, con l'obiettivo di illustrare obiettivi e opportunità, strumenti e procedure e di confrontarsi su specifici aspetti del programma.

L'accordo di partenariato, in ogni caso, rappresenta la modalità principale di costituzione del raggruppamento. L'atto, difatti, formalizza concretamente e sostanzialmente gli impegni tra partenariato e amministrazione e tra soggetto

---

<sup>5</sup> Per soggetto referente si intende l'organismo capofila del partenariato, che assume impegni nei confronti dell'amministrazione e che si relaziona con essa per le procedure di comunicazione e rendicontazione

referente e partner di progetto, definendo processi di comunicazione, procedure di gestione, modalità di decisione e di soluzione di eventuali controversie.

I partenariati di sviluppo hanno potuto strutturarsi in due modi:

1. costituzione, mediante atto pubblico, di forme associative
2. accordo di cooperazione sottoscritto da tutti gli organismi interessati, registrato presso l'Ufficio del Registro

premettendo sempre che in ogni caso le attività progettuali svolte dalle PS non dovessero avere fine di lucro.

Nel primo caso la rappresentanza legale della PS viene regolamentata dalle disposizioni di legge e dallo statuto della costituita forma associativa, mentre nella seconda ipotesi, invece, i partecipanti debbono espressamente indicare nell'atto il soggetto al quale affidano la rappresentanza della PS nei confronti dell'amministrazione; il partner così designato è definito soggetto referente.

Oltre alla definizione delle specifiche modalità di gestione del partenariato, i compiti dei partecipanti sono stati indicati e disciplinati come segue:

1. le responsabilità di indirizzo e di gestione della partnership
2. la suddivisione delle responsabilità per l'esecuzione materiale del programma di lavoro approvato (contatti transnazionali, gestione dei rapporti con le Amministrazioni referenti, gestione e controllo delle risorse finanziarie, valutazione, compiti specifici riferiti all'attuazione dell'intervento, ecc.)
3. l'organizzazione delle modalità di gestione dei rapporti con le Amministrazioni referenti
4. le modalità di gestione dei contributi finanziari, soprattutto con riferimento alla contabilizzazione e certificazione delle spese.

Gli accordi sono stati siglati in fase di presentazione delle proposte progettuali.

Equal si è caratterizzato per due distinte fasi, denominate Azione 1 e Azione 2. La prima si sviluppa tra la fase di approvazione del progetto e la formalizzazione del partenariato transnazionale e la seconda riguarda il ciclo di vita del progetto stesso. In vista dell'ammissione all'Azione 2, i partenariati hanno dovuto dimostrare:

- che la gestione amministrativa e finanziaria è assicurata da un'organizzazione in grado di gestire fondi pubblici (con esperienze pregresse in materia) e di accettare che i risultati delle sue attività (prodotti,

strumenti, metodologie, ecc.) fossero diffusi, pubblicizzati e resi di dominio pubblico

- la loro capacità di organizzare i soggetti interessati, con particolare riferimento agli strumenti e meccanismi posti in essere per assicurare la collaborazione di autorità pubbliche, ONG, imprese, parti sociali, ecc. per tutta la durata della partnership
- la loro capacità e volontà di operare in un contesto di cooperazione transnazionale, di networking e diffusione dei risultati.

Data la struttura dell'accordo, gli strumenti di supporto messi a disposizione dalle Autorità di Gestione sono stati sinergicamente rivolti alla maggiore e più diffusa comunicazione di procedure e opportunità e al sostegno alla realizzazione di progettualità coerenti, rilevanti e sostenibili.

La cooperazione a livello nazionale ha rappresentato una componente strategica per gli obiettivi di crescita e sviluppo dei territori e si è corredata e arricchita della sua corrispondente configurazione transnazionale. La strumentazione a supporto della realizzazione degli Accordi di Cooperazione Transnazionale, attivata dal Ministero del Lavoro, è stata rappresentata da:

- assistenza tecnica (Struttura Nazionale di Supporto Equal ISFOL e CONSEDIN, assistenza tecnica informatica), con lo scopo di assistere i partenariati - sia geografici che settoriali - prima nella fase di ricerca partner e poi nella elaborazione del programma
- seminari di lancio
- guide e strumenti metodologici<sup>6</sup>

La Commissione europea, inoltre, ha predisposto strumenti e procedure per la ricerca partner e per la formalizzazione degli ACT. In particolare:

- database comunitario<sup>7</sup> dei progetti ammessi all'Azione 1. All'interno della piattaforma della Commissione è stato posto l'ambito di gestione degli ACT, denominato ETCIM (EQUAL Transnational Cooperation Internet Module)<sup>8</sup>, contenente le procedure di accesso, validazione, modifica, consultazione degli accordi stessi, in base ai ruoli ed alle credenziali di

---

<sup>6</sup> [www.equalitalia.it](http://www.equalitalia.it) > normativa e documenti > documenti

<sup>7</sup> <https://webgate.ec.europa.eu/equal/jsp/index.jsp?lang=it>

<sup>8</sup> ETCIM è la procedura informatica sviluppata dalla Commissione europea che consente alle PS di formalizzare on-line l'Accordo di Cooperazione Transnazionale (ACT).

ogni singolo attore della specifica forma di cooperazione (Commissione, Autorità di gestione, assistenza tecnica, soggetto segretario e partner dell'ACT).

- Clearing House dei progetti "orfani", intesi come progetti ammessi all'Azione 1, senza un partenariato transnazionale ancora costituito. Tale occasione ha riunito la Commissione europea, le assistenze tecniche e le Autorità di gestione di tutti gli Stati membri. Dopo aver predisposto schede progetto, contenenti i dati caratteristici di ogni singolo partenariato (misura, composizione, collocazione geografica, principali attività, obiettivi) sono stati attivati tavoli di ricerca, in cui i partecipanti hanno "incrociato" i partenariati, secondo criteri di connessione fra i temi, gli obiettivi, la tipologia di soggetti referenti, le caratteristiche delle aree d'intervento.

La cooperazione all'interno delle attività di animazione tematica, nazionali e transnazionali, è stata rivolta alla diffusione di risultati e al confronto sui temi di Equal.

Per quanto riguarda la cooperazione a livello nazionale, sono state promosse reti tematiche a cui i partenariati hanno potuto prendere parte, per sviluppare specifici programmi di lavoro – finalizzati alla valorizzazione di risultati – e per confrontarsi con attori chiave e decisori politici sui temi della sostenibilità e della rilevanza dei contributi emersi in fase di realizzazione dei progetti.

Nella prima fase di Equal, all'attività di animazione tematica, denominata Azione 3, si è potuto accedere attraverso uno specifico bando, , che hanno dovuto definire nuove aggregazioni e nuove forme di cooperazione, con relativo programma di lavoro. Il Ministero del Lavoro ha attivato tavoli di *mainstreaming*, in cui si è strutturato un processo di confronto sui risultati che ha determinato linee guida e raccomandazioni, specifiche per i diversi temi (i tavoli di animazione sono stati legati agli assi di Equal).

Nella seconda fase, la cooperazione si è sviluppata all'interno di temi trasversali, non legati espressamente agli assi dell'Iniziativa. È stato possibile accedere alle risorse e alle attività dell'Azione 3 attraverso la presentazione di un formulario di cooperazione, in cui partenariati dello stesso asse si sono aggregati intorno a un

programma e un obiettivo, senza specifico bando, ma con la diretta allocazione di un budget, uguale per tutti i partenariati dello stesso asse, tramite la validazione di coerenza dei formulari da parte del Ministero del Lavoro.

Sia nella prima che nella seconda fase, sono stati realizzati seminari di confronto e di disseminazione, in cui condividere e integrare prassi e approcci di *mainstreaming*. La seconda fase, in particolare, ha avuto l'intento di promuovere piani di lavoro in grado di sviluppare contributi sussidiari e strumentali all'azione istituzionale di promozione dell'inclusione sociale, con specifica enfasi su quei risultati direttamente e coerentemente trasferibili nella dotazione di servizi, approcci e metodologie a disposizione degli enti locali e delle pubbliche amministrazioni.

Il supporto alla cooperazione tematica nazionale è stato fornito attraverso:

- Assistenza tecnica
- Disciplinari di accesso alle risorse
- Seminari informativi e di ricerca partner

A livello transnazionale, la cooperazione in ambito di animazione tematica, si è sviluppata attraverso l'allestimento di network incentrati sui temi dell'Iniziativa, con differenti modalità tra la prima e la seconda fase di Equal.

Nella prima fase, sono stati attivati gruppi tematici europei (GTE), collegati agli assi di Equal. La Commissione ha realizzato eventi di lancio e progettazione, con gli Stati membri e ha rivestito il ruolo di organizzatore e motore dei processi di cooperazione. Con il supporto degli Stati membri, affiancati da esperti della Commissione stessa, sono stati realizzati eventi e gruppi di pilotaggio, finalizzati a condividere prassi e disseminare risultati provenienti dal contesto transnazionale.

Nella seconda fase, la metodologia di supporto è mutata, con la Commissione che si è occupata di monitorare la coerenza delle reti e che ha messo a disposizione sovvenzioni a disposizione degli Stati membri, per la realizzazione di network tematici. In questa nuova fase, la cooperazione ha avuto forme differenti e maggiore coinvolgimento da parte degli Stati stessi, che hanno potuto identificare le priorità e formulare piani di lavoro, maggiormente rilevanti rispetto alle vocazioni e necessità nazionali. La cooperazione è stata in tal modo promossa dalla Commissione, ma con un approccio molto partecipativo delle Autorità di

Gestione. Per quanto concerne lo sviluppo locale, l'Italia ha evidenziato la rilevanza del tema nel contesto dell'economia sociale e dell'integrazione delle politiche d'inclusione e di occupazione. A tal proposito, all'interno del network europeo su Economia Sociale, l'Italia ha promosso il tema dello sviluppo locale e realizzato un *learning seminar* dal titolo "Come può l'economia sociale contribuire allo sviluppo locale?". La rete e l'evento hanno consentito il confronto su temi e prassi, in un contesto transnazionale, dalla vocazione locale, che ha prodotto un documento<sup>9</sup> di indirizzo metodologico finalizzato a supportare i decisori politici, sui temi del network, nella nuova stagione di programmazione 2007-2013. Il supporto alla cooperazione, per quanto attiene all'animazione tematica, sia a livello nazionale che comunitario, ha inteso rafforzare lo scambio e il confronto tra interlocutori differenti, pubblici e privati, tra esperienze e programmi diversi, tra beneficiari e decisori politici. L'obiettivo di tale impostazione cooperativa è rappresentato dal miglioramento dei processi di identificazione delle priorità e dall'adozione di soluzioni, da mutuare attraverso il trasferimento di prassi validate e consolidate e in grado di fornire, concretamente, contributi innovativi ed evolutivi al quadro normativo di riferimento, in tema di sviluppo locale, inclusione sociale e crescita occupazionale.

I modelli di cooperazione transnazionale, sviluppati nell'ultimo triennio, sono stati riproposti all'interno delle nuove Iniziative Comunitarie (ad es. Progress) per la loro funzionalità organizzativa e dinamismo in termini di promozione dei processi di cooperazione. L'esperienza sviluppata in tema di cooperazione è stata a sua volta riproposta in veste di supporto metodologico, dalla Struttura nazionale di supporto Equal all'interno di una specifica pubblicazione<sup>10</sup>.

## **2.4 Modelli organizzativi della cooperazione**

La cooperazione ha avuto differenti modelli organizzativi, in relazione ai diversi ambiti d'intervento. La formalizzazione del partenariato si è caratterizzata per alcuni tratti comuni, quali:

- identificazione di un soggetto referente

---

<sup>9</sup> [http://www.equalitalia.it/documenti/pdf/italiano\\_eq\\_web.pdf](http://www.equalitalia.it/documenti/pdf/italiano_eq_web.pdf)

<sup>10</sup> V. nota 4

- convergenza su obiettivi e temi d'interesse comune
- sviluppo di un programma di lavoro e di una metodologia operativa
- produzione.

Definiti gli elementi comuni dei modelli, passiamo ad analizzare i tratti distintivi delle diverse opzioni.

La realizzazione dei programmi di lavoro nazionali rappresenta la dimensione più rilevante della cooperazione in Equal, almeno in termini di risorse finanziarie. Il soggetto deputato a sviluppare il programma di lavoro è stato il partenariato di sviluppo, aggregazione composta da organismi pubblici e privati, riuniti – come visto in precedenza – in accordi di cooperazione.

Il partenariato è composto da un gruppo di organismi coinvolti nella realizzazione delle attività, con responsabilità dirette e gestione di risorse finanziarie (minimo 25.000,00 euro) e una rete, composta da organismi, pubblici e privati, di supporto alle attività e alla valorizzazione dei risultati, in base alla loro vocazione istituzionale, tecnica e politica, senza un vincolo formalizzato e senza amministrazione di risorse. La cooperazione a livello di progetto nazionale si caratterizza, quindi, per i seguenti elementi:

- identificazione del soggetto referente, responsabile dei rapporti amministrativi e gestionali, nei confronti dell'Autorità di gestione. Il soggetto referente non può cambiare durante il ciclo di vita del progetto, fatte salve specifiche fattispecie e in ogni caso previa richiesta e approvazione da parte dell'AdG
- formalizzazione attraverso accordo, siglato da tutti i partner, che determina specifici obblighi e responsabilità tra di loro e nei confronti dell'amministrazione
- condivisione di un programma di lavoro, costruito dal formulario di candidatura e dal relativo budget
- protocollo di rete, con dichiarazione d'intenti, non vincolante, finalizzata ad ampliare il perimetro di partecipazione attiva rispetto alle finalità della cooperazione.

Il percorso di validazione della cooperazione si sostanzia nella presentazione della proposta progettuale, corredata da accordo e formulario. Nel momento in cui l'amministrazione referente – Ministero del Lavoro, Regioni o Province Autonome, a

seconda delle ipotesi – approva il progetto, l'accordo diviene vincolante tra le parti e nei confronti dei terzi.

Lo schema organizzativo adottato si sviluppa secondo un piano che prevede l'aggregazione di partenariati piuttosto che organizzazioni. Lo strumento di vincolo e formalizzazione è rappresentato dall'ACT – Accordo di Cooperazione Transnazionale<sup>11</sup>.

L'ACT disciplina i rapporti tra i partner e indica obiettivi, programma di lavoro, risorse e procedure decisionali, secondo il seguente schema:

- A. Motivi e obiettivi
- B. Programma e metodologia di lavoro
- C. Disposizioni finanziarie
- D. Disposizioni organizzative e decisionali
- E. Procedure di controllo e di valutazione

Il processo di progettazione, presentazione e validazione dell'ACT si sviluppa secondo le seguenti fasi progressive:

- designazione di un partner referente, rappresentato dal soggetto referente del partenariato scelto come segretario della partnership transnazionale. Tale soggetto ha la responsabilità di "scrivere" l'accordo e inserire i dati nello specifico database ETCIM, secondo il modello predisposto. Gli altri partner hanno una funzione "lettura"
- validazione/rigetto della versione trasmessa dal referente, attraverso comunicazione elettronica. In caso di rigetto, la procedura viene riavviata, in caso di validazione, l'ACT passa in *Managing Authority validation*. Nel momento in cui tutti i partner hanno validato, il soggetto referente trasmette alla propria AdG la versione cartacea, corredata da traduzione giurata;
- Validazione/rigetto da parte di ogni AdG nazionale. In caso di rigetto, motivato, il soggetto referente riavvia il processo, come da procedura, mentre nel momento in cui tutte le amministrazioni coinvolte hanno validato l'ACT, l'accordo entra in vigore e produce obblighi e responsabilità nei confronti dei soggetti del partenariato.

---

<sup>11</sup> [www.equalitalia.it/Documenti/doc/Act\\_Word.doc](http://www.equalitalia.it/Documenti/doc/Act_Word.doc)

Il soggetto referente – ruolo che può anche essere ricoperto secondo una rotazione – svolge funzioni di segreteria e coordinamento all'interno del partenariato transnazionale. Modifiche e variazioni del programma indicato nell'ACT sono a carico del coordinatore. Nel caso di variazioni di attività e budget tale circostanza determina una nuova procedura di validazione, soggetta ad approvazione da parte degli organismi di partenariato e delle AdG.

La struttura metodologica della cooperazione nazionale e transnazionale connessa alla realizzazione dei progetti evidentemente ha richiesto un maggior livello di formalizzazione, ponendo obblighi e responsabilità rispetto a risorse pubbliche e disciplinando rapporti tra organismi autonomi su attività comuni.

Nell'ambito dell'animazione tematica, la cooperazione si è sviluppata in modo maggiormente informale, pur sempre tramite modelli di accordo e protocollo tra i partecipanti. A livello nazionale, la cooperazione ha riguardato l'Azione 3 dell'Iniziativa Comunitaria Equal, relativa al *mainstreaming*. La metodologia adottata ha previsto due differenti approcci di accesso alla cooperazione. Nella prima fase l'accesso alle attività di animazione tematica è avvenuto attraverso apposito bando, con valutazione e ammissione. Nella seconda fase, a ogni partenariato interessato a sviluppare animazione tematica, è stato assegnato un budget, da inserire nel piano di lavoro congiunto con altri partenariati, su un tema condiviso. La cooperazione – superata la fase di ammissione/validazione – si è sviluppata con un approccio di rete, identificando un network di progetti interessati a collaborare su un tema specifico, sviluppando un piano di lavoro, con la previsione di prodotti e risultati e la realizzazione di eventi di disseminazione, in cui coinvolgere attori chiave, istituzioni ed esperti e rafforzare in tal modo la conoscenza degli strumenti realizzati e la sensibilità politica e sociale sui temi trattati. Il processo di cooperazione è stato supportato dall'assistenza tecnica Equal ISFOL, che ha realizzato eventi di collegamento e promozione tra i partenariati e di presentazione dei temi. Il modello di cooperazione ha consentito ai partenariati di estendere il bacino di partecipazione a esperti ed istituzioni, in prospettiva di sussidiarietà e sostenibilità dei risultati raggiunti. A livello comunitario, la cooperazione per l'animazione tematica si è caratterizzata per due distinte metodologie. Nella prima fase di Equal, La Commissione ha svolto un ruolo di

perno e motore delle attività, identificando metodologia, esperti e temi – di concerto con gli Stati membri – su cui sviluppare azioni di rete e approfondimento. La cooperazione si è in tal modo orientata a lavorare congiuntamente, all'interno della struttura attivata dalla Commissione, soprattutto alla ricerca di buone prassi e approcci da far confluire in raccomandazioni di *policy*, presentate in eventi di *mainstreaming*<sup>12</sup>, a conclusione del biennio di attività. Nella seconda fase di Equal, come accennato in precedenza, la dinamica di cooperazione si è modificata, con una differente redistribuzione di ruoli e responsabilità tra Commissione e Stati membri e un diverso livello di coinvolgimento da parte di questi ultimi, in termini di identificazione dei temi e dei modelli operativi. La Commissione ha svolto un ruolo di indirizzo e ha messo a disposizione risorse aggiuntive per il cofinanziamento di attività di *networking* tematico. Identificati i temi generali e presentate le possibili opzioni metodologiche, gli Stati hanno avuto un ruolo autonomo e diretto nell'approfondimento delle priorità e nello sviluppo di percorsi di cooperazione e di progettazione di attività. Il processo di rete ha coinvolto organismi, istituzioni ed esperti, non necessariamente coinvolti in Equal, intorno alla disseminazione, validazione, scambio di approcci, esperienze, prassi e nell'ottica di innovare e migliorare le politiche – con una particolare attenzione alla programmazione 2007/2013 – per l'inclusione, la crescita e lo sviluppo. I diversi modelli organizzativi sono stati rappresentati da:

- Policy forum
- Learning seminar
- Comunità di pratiche
- Eventi di scambio
- Peer review

Tali network – chiusi con la conclusione di Equal – sono confluiti nel patrimonio di esperienze della Commissione e della transnazionalità FSE<sup>13</sup> e rappresentano la base metodologica su cui si imposterà la cooperazione tematica nel FSE nella nuova stagione di programmazione.

---

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/equal/activities/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/employment_social/equal/activities/index_en.cfm)

<sup>13</sup> [www.transnationality.eu](http://www.transnationality.eu)

## 2.5 Il ruolo della cooperazione nel raggiungimento degli obiettivi di sviluppo locale

Lo sviluppo locale ha rivestito un ruolo molto importante nell'impianto di Equal, in quanto ha rappresentato uno degli strumenti attraverso i quali conseguire nello stesso tempo crescita e inclusione. I progetti che espressamente hanno realizzato iniziative in ambito di sviluppo locale e rurale hanno mirato a rafforzare diverse dimensioni specifiche, rappresentate da:

1. valorizzazione delle risorse umane per il rilancio delle risorse locali
2. potenziamento del sistema d'impresa locale
3. rafforzamento della *governance* per distretti, sviluppo, servizi e politiche
4. economia e capitale sociale.

In tale contesto la cooperazione e il partenariato sono state il presupposto metodologico delle strategie di progettazione e realizzazione di programmi e interventi nei territori. Le dinamiche di aggregazione che hanno sostenuto la costituzione dei partenariati sono state spesso promosse da un singolo organismo, presente nel territorio e attivo sul tema dello sviluppo locale, che ha colto l'opportunità di Equal quale vettore della cooperazione e la sperimentazione di opzioni progettuali. Dalle analisi valutative svolte<sup>14</sup> e dalle attività di monitoraggio qualitativo risulta che il partenariato Equal sia riuscito a generare ampi processi di coinvolgimento maggiormente inclusivi rispetto ad altri strumenti di sviluppo, quali ad esempio i Progetti Integrati Territoriali (PIT). Tali partenariati, in virtù degli obiettivi e delle caratteristiche dell'Iniziativa, hanno avuto configurazioni snelle e hanno aggregato la componente sociale e istituzionale verso il perseguimento di traguardi di sviluppo locale ed *empowerment* territoriale. La cooperazione è stata indirizzata a sviluppare modelli di sviluppo, a realizzare attività di *mainstreaming*, a identificare e codificare fattori locali di sviluppo e criticità territoriali, progettare e sedimentare percorsi professionali e formativi collegati con le esigenze, le vocazioni e le tradizioni della comunità sociale ed imprenditoriale. Un ulteriore apporto è stato fornito dalla cooperazione alla capacità locale di migliorare le dinamiche di *governance*. La migliore conoscenza dei fenomeni di ostacolo e sviluppo, degli strumenti di promozione e qualificazione, delle esperienze di

---

<sup>14</sup> Vedi [http://www.equalitalia.it/documenti/ismeri/99\\_3.pdf](http://www.equalitalia.it/documenti/ismeri/99_3.pdf)

successo ha determinato una diffusa e più profonda capacità degli attori locali di sviluppare opzioni politiche e organizzative in grado di assecondare le concrete e rilevanti istanze del territorio e dei beneficiari. La formazione, i servizi, i contesti di concertazione rappresentano il contributo di Equal allo sviluppo locale. In particolare, le aree d'intervento sono state<sup>15</sup>:

- adeguamento PMI
- aree interne e rurali
- distretti
- filiera agroalimentare e zootecnica
- imprese sociali
- sistema locale dei servizi
- sistema della formazione
- turismo

Le caratteristiche del partenariato hanno determinato indubbi effetti positivi in termini di animazione locale, ma nel contempo hanno scontato maggiori difficoltà per quanto attiene alla trasferibilità e sostenibilità dei risultati. In particolare, minori livelli di sostenibilità sono stati conseguiti laddove si è reso necessario un concreto apporto dal sistema delle imprese o dall'apparato istituzionale. La riforma di modelli organizzativi o l'adozione di strumenti e processi, così come l'innovazione delle politiche locali in ragione di risultati emersi dai progetti, costituiscono i contesti in cui la cooperazione per lo sviluppo locale ha riscontrato maggiori difficoltà. Maggiore impatto in termini di sostenibilità e trasferibilità è stato conseguito attraverso la cooperazione con riferimento alla capacità del territorio di fare rete. I partenariati hanno avuto modo di consolidare i processi relazionali e le dinamiche di rete, verticale e orizzontale. In tal modo, il sostegno che la cooperazione in Equal rilascia allo sviluppo locale è identificato nella migliore e più strutturata capacità delle esperienze e degli attori locali di operare sinergicamente e strategicamente, in un contesto con migliori informazioni e con una maggiore conoscenza delle vocazioni, delle prospettive e opportunità, delle criticità e delle loro caratteristiche, delle prassi esterne cui far riferimento per azioni di *peer review* e trasferimento.

---

<sup>15</sup> [http://www.equalitalia.it/documenti/ismeri/pdf\\_3.pdf](http://www.equalitalia.it/documenti/ismeri/pdf_3.pdf)

## **2.6 Il valore aggiunto della cooperazione transnazionale in Equal**

Il contributo della cooperazione allo sviluppo locale e rurale è stato particolarmente intenso anche all'interno della dimensione transnazionale di Equal. I partenariati hanno avuto l'opportunità di progettare e realizzare specifici piani di lavoro, in comune, identificando ambiti di approfondimento e priorità condivise. Come accennato in precedenza, la cooperazione transnazionale si è sviluppata anche con riferimento ai processi di rete e animazione. Anche in tale contesto sono stati conseguiti approcci e strumenti che si rinvengono nelle iniziative della Commissione a supporto della transnazionalità, finalizzata a rafforzare la cooperazione per migliorare conoscenze, competenze e apprendimento istituzionale, valorizzando nel contempo i risultati emersi dalla programmazione FSE 2000-2006.

Per quanto concerne la tipologia di attività sviluppate attraverso la cooperazione realizzata tra i partenariati all'interno degli Accordi di Cooperazione Transnazionale, le opzioni considerate sono state le seguenti:

- scambio di informazioni ed esperienze
- sviluppo parallelo di approcci innovativi
- importazione, esportazione o adozione di nuovi approcci
- sviluppo congiunto
- scambio di tirocinanti/formatori.

Le partnership transnazionali hanno attivato piani di lavoro e realizzato prodotti coerenti con tali possibili ambiti operativi.

La cooperazione transnazionale è stata senza dubbio un elemento di grande rilievo in Equal e notevoli aspettative sono state assegnate alla capacità di istituzioni e operatori di utilizzare il territorio comunitario quale luogo di sperimentazione, trasferimento e innovazione. Il valore aggiunto della cooperazione si rinviene proprio nella accresciuta capacità degli operatori di lavorare congiuntamente in un contesto extranazionale. Il lavoro di cooperazione transnazionale ha dunque sedimentato una migliore e maggiore attitudine a

identificare problemi comuni e sviluppare soluzioni condivise e potenzialmente sostenibili all'interno dei diversi territori interessati. La cooperazione lascia dunque una platea di soggetti e organizzazioni capaci di progettare in un contesto comunitario, attraverso la condivisa lettura dei problemi e la congiunta sperimentazione delle soluzioni. La collaborazione ha inoltre consegnato un cospicuo bagaglio di prodotti, sia a livello nazionale<sup>16</sup> che comunitario<sup>17</sup>, il cui percorso di sviluppo e sperimentazione ha avuto una dimensione transnazionale. Le due fasi di Equal, difatti, hanno consegnato alla nuova fase di programmazione e alla dotazione di operatori, istituzioni e comunità una vasta gamma di manuali, ricerche, prodotti formativi, protocolli, campagne informative, approcci metodologici, servizi, che rappresentano infrastrutture disponibili per ulteriore sperimentazione e capitalizzazione.

Un ambito di interesse e valore è rappresentato dall'apprendimento istituzionale che la cooperazione ha determinato. Tale contesto di lettura si presenta con luci e ombre e propone spunti di riflessione per le politiche e i progetti nella programmazione 2007-2013.

Le reti e i processi di Equal hanno supportato la crescita del livello di apprendimento istituzionale e conseguentemente hanno potenziato la capacità delle politiche nazionali e locali di essere sussidiarie e maggiormente efficaci rispetto al quadro comunitario di riferimento, agli obiettivi di Lisbona e alla Strategia europea per l'occupazione. I contesti e tavoli politici di cooperazione, gestione, coordinamento e animazione hanno formato una generazione di attori e processi istituzionali e costruito dinamiche relazionali formali e informali che sono oggi la base infrastrutturale della transnazionalità nel FSE. In considerazione della rinnovata impostazione dei Fondi Strutturali, che assegnano maggiori opportunità e responsabilità ai territori e alle istituzioni locali e regionali, l'esistenza e disponibilità di tale infrastruttura relazionale e dei connessi processi di comunicazione e programmazione indubbiamente supporta gli obiettivi di crescita e sviluppo che le politiche esprimono.

Reti e progetti di cooperazione transnazionale hanno dunque inciso sulla capacità e sulla conoscenza di soggetti pubblici e privati e dei diversi gruppi bersaglio,

---

<sup>16</sup> <http://www.sns-equal.it/catalogo/public/?lang=it>

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/equal/products/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/employment_social/equal/products/index_en.cfm)

beneficiari dell'Iniziativa. Un elemento su cui appare necessario investire maggiori risorse e impegno è costituito dalla capacità delle politiche, locali e nazionali, di recepire il valore aggiunto e l'innovazione che la cooperazione sovente ha conseguito. Se una criticità è da rilevare, si segnala proprio la difficoltà dei risultati di sviluppare dinamiche innovative verticali, dalle sperimentazioni alle politiche. I motivi alla base di tale difficoltà possono essere schematizzati – evidentemente semplificandoli – come segue:

- limitato investimento, da parte dei partenariati, in termini di strategia per la sostenibilità, quando questa era legata al coinvolgimento di decisori politici e istituzioni
- scarsa conoscenza delle procedure e della relativa tempistica di istituzioni e decisori politici
- flebile coinvolgimento negli obiettivi e nelle attività di cooperazione degli attori istituzionali.

A dimostrazione di quanto tali aspetti hanno rappresentato talvolta un ostacolo al raggiungimento degli obiettivi prefissi vi sono proprio quelle prassi di successo, non numerose, ma fortemente d'impatto, che sono riuscite a incidere sulla efficacia e rilevanza delle politiche locali di sviluppo e inclusione, partendo dai risultati acquisiti attraverso la cooperazione transnazionale.

Ancora una volta rinveniamo quali fattori di successo e innovazione il partenariato e la cooperazione transnazionale, sui cui il nuovo FSE ha formalmente e sostanzialmente investito.

## **2.7 Equal e lo sviluppo rurale: quali finalità**

I territori rurali italiani sono stati interessati dall'Iniziativa Equal, grazie all'operato di alcune partnership geografiche e settoriali, di cui almeno 15 hanno visto la partecipazione attiva di Gruppi di Azione Locale<sup>18</sup>.

Relativamente ai temi trattati, essi hanno riguardato principalmente i temi dell'occupazione e delle condizioni di vita delle popolazioni rurali in generale e delle donne nello specifico. Nel primo caso, le azioni sono state orientate principalmente a:

---

<sup>18</sup> Complessivamente, sono state selezionate per l'attuazione dell'iniziativa EQUAL 697 partnership, di cui 279 nella prima fase (2000-2003) e 418 nella seconda (2004-2006).

- favorire l'incremento del reddito agricolo, attraverso la valorizzazione dei prodotti tipici e l'avvio di attività legate all'agriturismo e al turismo rurale
- facilitare l'accesso degli agricoltori (soprattutto giovani) alle nuove tecnologie multimediali e della società dell'informazione
- creare nuove professionalità e sostenere l'avvio di imprese innovative nei settori economici principali (agricoltura, turismo rurale e sociale, artigianato)
- promuovere e sostenere l'inserimento della manodopera migrante nel contesto economico e sociale locale
- potenziare la specializzazione dei servizi di incontro fra la domanda e l'offerta di lavoro
- creare delle agenzie di sviluppo territoriale
- potenziare le imprese sociali in alcuni settori produttivi di nicchia, quali quello delle colture tipiche e biologiche, del recupero del patrimonio ambientale
- favorire l'emersione del sommerso, contribuendo all'abbattimento delle cause che inducono i lavoratori e le aziende a uscire fuori dal mercato del lavoro regolare.

Per quanto concerne la valorizzazione della risorsa femminile nei contesti rurali, le azioni previste andavano nella direzione di:

- favorire l'accesso al mercato del lavoro delle donne
- valorizzare il ruolo delle donne nell'economia rurale, favorendo l'attribuzione di uno status giuridico alle attività svolte e spesso rilette nell'ambito familiare
- incrementare la presenza femminile nei ruoli decisionali della politica
- potenziare i servizi di accoglienza al fine di facilitare la conciliazione delle attività lavorative e familiari.

Gli strumenti di cui si sono avvalse le Partnership Strategiche per realizzare le azioni di intervento previste spaziano da quelli formativi, con la sperimentazione di nuove metodologie, a quelli orientati alla promozione di accordi/patti fra i soggetti interessati dal tema trattato e orientati a meglio regolamentare le relazioni fra i vari soggetti, a quelli indirizzati alla creazione di servizi di consulenza e

di orientamento (agenzie, incubatori, associazioni, osservatori, ecc.). Quello che va rimarcato è che si tratta di strumenti che presentano quasi sempre caratteri innovativi, realizzati attraverso il metodo della concertazione, finalizzati a sperimentare nuovi percorsi, dei cui risultati, se positivi, potranno beneficiarne anche altri contesti territoriali.

L'integrazione e l'inserimento di nuove idee e impostazioni sul tema delle risorse umane nelle politiche "ordinarie" ha rappresentato uno degli obiettivi più importanti, e forse ambiziosi, di Equal. La sua importanza è sottolineata dal fatto che la Commissione ha dedicato un'azione specifica dell'Iniziativa all'attività di integrazione delle innovazioni conseguite dalle PS, prevedendo anche dei finanziamenti supplementari. La finalità era quella di mettere a disposizione degli attori istituzionali chiamati, a vario titolo e a vario livello, a definire i piani di azione nazionale per la strategia europea dell'occupazione, informazioni sugli strumenti e sulle modalità più efficaci per favorire la crescita occupazionale, nonché la formazione di un mercato del lavoro aperto a tutti.

## **2.8 L'esperienza dei Gal nei progetti di cooperazione Equal: alcuni risultati di un'indagine sul campo**

In questo paragrafo si descrivono i GAL che hanno partecipato a esperienze Equal, la tipologia di progetti che li hanno visti partecipare, il ruolo svolto sia nell'attuazione della strategia di sviluppo locale che transnazionale.

Complessivamente sono 12 i GAL coinvolti in progetti Equal, (circa il 10% dei GAL italiani attivi con Leader+), di cui sette in qualità di Partner Referente (assimilabile al capofila), dato che segnala l'impegno e la partecipazione del soggetto GAL anche su iniziative per il territorio differenti dal Leader. In uno dei progetti Equal rilevati si registra la partecipazione contemporanea di due GAL. Si segnala, inoltre, l'adesione di AssoLeader (Associazione dei Gruppi di Azione Locale) a diversi progetti Equal. Pertanto, considerato quest'ultimo elemento, risultano essere quindici le esperienze Equal che hanno visto impegnati GAL o una delle loro associazioni.

Tab. 2 I GAL NELLA COOPERAZIONE EQUAL		
REGIONE	GAL	DENOMINAZIONE PROGETTO
<b>Abruzzo</b>	GAL Marsica S.r.l.	CO.M.AGRI. Produzione e Servizi – Cooperativa Mista AGRICOLA
<b>Calabria</b>	GAL Alto Jonio Cosentino 2	I.D.E.A. - Impresa Donna nell'Economia Agro-turistica rurale
<b>Piemonte</b>	G.A.L. OLTREPO S.r.l.	Oltrepò Pavese: un territorio come risorsa, un'opportunità per le persone
<b>Piemonte</b>	GAL Oglio Po Terre d'acqua	Innovazioni del gusto - Nuove professionalità per nuovi mercati
<b>Puglia</b>	GAL S. Maria di Leuca	Socialcrafts
<b>Liguria</b>	Gal Fontanabuona e Sviluppo	WORKNET
<b>Veneto</b>	GAL Venezia Orientale	NEW ECONOMY E TURISMO: nuove competenze delle donne in rete
<b>Basilicata</b>	Cosvel	Oro Blu
<b>Basilicata</b>	Gal ALLBA	Social Economy
<b>Basilicata</b>	GAL ACTA	HERCULIA: Equal risorse culturali umane Locali Imprenditoriali e ambientali
<b>Calabria</b>	COGAL Monte Poro e Serre Vibonesi	HERCULIA: Equal risorse culturali umane Locali Imprenditoriali e ambientali
<b>Basilicata</b>	CSR Marmo Melandro	Employments in rural areas
<b>Italia</b>	ASSOLEADER	Artecno - Donne, Turismo, Ruralità, Ambiente
<b>Italia</b>	ASSOLEADER	Lu.Di.Ca. Luoghi disabilità in Campagna
<b>Italia</b>	ASSOLEADER	Gli Agricoltori: il loro ambiente e il mondo rurale nell'UE

### *Metodologia di rilevazione*

La prima fase della ricerca è consistita in una ricognizione di tutti i progetti Equal al fine di individuare quelli che registrano, a vario titolo, la presenza del mondo Leader. Una volta individuati, si è deciso di procedere a un approfondimento di alcune delle esperienze, raccogliendo dei dati attraverso lo strumento dell'intervista telefonica.

In particolare l'intervista telefonica, che ha riguardato cinque dei 12 progetti interessati dai GAL, è stata condotta con il soggetto che all'interno del Gruppo era responsabile del progetto Equal. In generale si è trattato di animatori che oltre a conoscere le azioni condotte nell'ambito del PSL hanno dedicato parte del loro lavoro al progetto Equal. Partendo dalle conoscenze del territorio apprese nel corso di realizzazione del Leader, gli animatori dei GAL hanno potuto approfondire le tematiche proposte dal progetto Equal, generando una sorta di processo di osmosi tra le due Iniziative.

La raccolta dei dati è avvenuta somministrando ai GAL una traccia di intervista sulla loro partecipazione al progetto Equal, chiedendo loro di soffermarsi soprattutto sulle attività di cooperazione transnazionale sviluppate nell'ambito dello stesso. I dati raccolti si sono rivelati preziosi per comprendere e analizzare i processi che hanno caratterizzato l'esperienza dei GAL nell'ambito della cooperazione transnazionale Equal, verificandone gli aspetti caratterizzanti, critici e di successo. La rilevazione, inoltre ha permesso di approfondire le differenze e le similitudini con la dimensione transnazionale Leader.

### *Descrizione dei progetti*

Nello specifico sono state analizzate le esperienze che vedevano coinvolti i GAL:

#### **- GAL Alto Jonio Cosentino due,**

Il GAL è stato impegnato su un progetto Equal dal titolo IDEA - Impresa Donna nell'Economia Agrituristica Rurale -. Le finalità del progetto, che ha investito sulla promozione dell'inserimento al lavoro delle giovani donne in specifici ambiti professionali, è stata la promozione di un percorso di formazione destinato alle donne che vivono e operano in aree rurali, valorizzando al contempo il contesto territoriale, attraverso un'oculata offerta turistica nell'area di riferimento volta a ridurre la marginalità del ruolo lavorativo delle donne locali. Il progetto ha coinvolto, oltre al GAL Alto Jonio Cosentino due, altri partner a livello regionale (GAL Galajs DUE -S.r.l, la società cooperativa "Biconbi", l'Associazione di promozione sociale Demetra) e, nella parte di cooperazione transnazionale, un partner francese (Developper des activites de tourisme et de services en agriculture: Terranova - Region RHONE), un partner spagnolo (Desemplead@s

Agrari@s creando empresas "AGREM" (Regione EXTREMADURA) – e un partner slovacco (Košícký samosprávny kraj - Regione KOSICE ).

#### - **GAL Oltrepo S.r.l.**

Il GAL ha partecipato al progetto Equal "OltrePo pavese: un territorio come risorsa, un'opportunità per le persone" finalizzato al miglioramento del contesto sociale dell'area dell'Oltrepo Pavese, attraverso azioni di sostegno a categorie svantaggiate che rappresentano una grande risorsa del territorio. Le azioni realizzate hanno avuto l'obiettivo di sensibilizzare il territorio alla cultura dell'accoglienza supportando l'idea di un nuovo sviluppo territoriale che deve prevenire il processo di spopolamento che sta lentamente impoverendo la realtà locale. Il progetto ha previsto percorsi formativi a favore di soggetti target (in particolar modo giovani, donne e immigrati), al fine di creare nuove figure professionali necessarie alla crescita del settore agricolo locale (utilizzo dei strumenti informatici, migliore performance dei processi produttivi).

Il partenariato del progetto, che ha avuto come Referente il Comune di Casteggio (PV), oltre al GAL Alto Oltrepo ha visto la partecipazione della Comunità Montana Oltrepo Pavese, della Provincia di Pavia, dell'Istituto Santa Chiara, dell'azienda Casteggio Servizi e della società Eur&ca.

#### - **GAL Oglio Po Terre d'acqua**

Il GAL ha realizzato il progetto Equal dal titolo "Innovazione del gusto" finalizzato alla riqualificazione del capitale umano per contribuire al rilancio e alla valorizzazione di una delle produzioni agro-alimentari tipiche dell'area: il melone di Viadana e Casteldidone. Le attività messe in campo sono state finalizzate alla definizione di un modello di gestione di filiera, incentrato sulla trasformazione agro-alimentare. Partendo, quindi, dalla produzione tipica dell'area, la finalità del progetto è stata la formazione di competenze specifiche e la definizione di un modello di impresa di trasformazione di "quarta gamma" (lavorazione del prodotto con taglio e confezionamento specifico destinato all'immediato consumo) che fungesse da esempio modulare per gli altri settori produttivi agricoli locali. Il partenariato territoriale ha visto il coinvolgimento, oltre al GAL, di numerosi

soggetti locali (Associazione Produttori Melone di Casteldidone, Centro Itard, Confederazione Italiana Agricoltori Cremona, Consorzio di Tutela del Melone Viadanese, Federazione Provinciale Coldiretti Cremona, Federazione Provinciale Coldiretti Mantova, Organizzazione Produttori Ortofrutticoli Bellaguarda). Il progetto ha avuto anche una dimensione interregionale e transnazionale con la realizzazione, del progetto Equal denominato SEC (Sustainable Enterprising Communities – Comunità Imprenditoriali Sostenibili), che ha visto la partecipazione di soggetti pubblici e privati provenienti da Spagna, Grecia, Puglia e Campania con i quali sono stati avviati scambi di esperienze, conoscenze e buone prassi, al fine di realizzare una crescita, in termini di competitività e di innovazione tecnologica ma anche di equità sociale.

#### **- GAL S. Maria di Leuca**

Il GAL è stato coinvolto, in qualità di soggetto Capofila, nel progetto denominato "SOCIAL CRAFTS". La finalità del progetto è stata quella di sperimentare un modello formativo e di avvio al lavoro per le fasce deboli (disabili fisici e psichici), nell'ambito dell'artigianato artistico e di qualità, che rappresenta un punto di forza dell'economia locale con elevati trend di crescita negli ultimi anni. Il percorso progettuale ha previsto, per i soggetti diversamente abili, momenti di formazione svolta direttamente nelle botteghe, a stretto contatto con i maestri artigiani, secondo il metodo del *learning by doing* al fine di acquisire competenze compatibili con il proprio grado di disabilità, utili per operare successivamente in un laboratorio artistico.

La partnership italiana di "SOCIAL CRAFTS" è stata composta dal GAL "Capo S. Maria di Leuca" e da: Consorzio tra Cooperative Sociali ELPENDÙ, APE (Agenzia per la Promozione della Cooperazione Sociale), Cooperativa EX LIBRIS. La partnership transnazionale con la quale si è realizzato il progetto "*HandyPrice*" invece ha visto la partecipazione, oltre al GAL "Capo S. Maria di Leuca, di sodalizi di Francia e Repubblica Slovacca.

## **- GAL Cosvel**

Il progetto Equal dal titolo "Oro Blu", che ha visto impegnato il GAL Cosvel in qualità di partner, ha previsto, in sintesi, la definizione di un dispositivo in grado di creare occupazione sostenibile e qualificata a favore di soggetti svantaggiati. Il settore turistico ha offerto l'opportunità di sperimentare percorsi organizzati di turismo sociale dedicato in particolare a soggetti svantaggiati, soprattutto disabili, con un'attenzione particolare alle infrastrutture, all'abbattimento di barriere architettoniche, ai servizi di accoglienza ed assistenza presenti. I territori coinvolti fanno parte del c.d. bacino della Magna Grecia che vanta una grande ricchezza dal punto di vista culturale, storico e artistico ma soprattutto un comune denominatore che è il mare, da cui il titolo dato al progetto. Il partenariato ha dunque definito un pacchetto di servizi, predisposto e gestito da organizzazioni del terzo settore, in modo da creare occasioni di sviluppo imprenditoriale e opportunità di lavoro e svago per i soggetti disabili. Il composito partenariato del progetto nazionale, coordinato dall'AIAS (Associazione Italiana Assistenza Spastici) ha visto coinvolti, oltre al GAL, Alsia, ANCI, Confcommercio, EBRTC (ente bilaterale turismo Calabria), EBRTS (ente bilaterale turismo Sicilia), EBTP (ente bilaterale turismo Puglia), Istituti scolastici e professionali, Istituto per la storia e l'archeologia della Magna Grecia, Enti di Formazione.

## **I risultati dell'indagine**

I cinque progetti oggetto di indagine agiscono all'interno degli assi Equal riguardanti "Pari Opportunità" e "Occupabilità". I temi dei progetti (che poi rappresentano gli obiettivi degli interventi proposti) riguardano:

- Miglioramento del contesto sociale delle zone di intervento agendo sul collegamento tra politiche sociali e del lavoro e favorendo l'integrazione culturale
- Miglioramento delle competenze dei lavoratori in agricoltura con particolare riferimento alle categorie più soggette a svantaggio (immigrati, giovani, donne)
- Sostegno all'imprenditorialità rurale attraverso la creazione di imprese sociali, miglioramento dell'accesso e della qualità del lavoro e avvio al lavoro per

le fasce più deboli (immigrati, giovani, donne), creazione di modelli di ospitalità di qualità per rivitalizzare il turismo delle aree interne e modelli di accoglienza per l'integrazione dei disabili.

Appare chiaro il carattere dominante delle tematiche che attengono la sfera sociale: qualificare il capitale umano, stimolare l'avvio di percorsi di sostegno all'occupazione per categorie di soggetti «deboli» rappresentano, di fatto, gli obiettivi di tutti i progetti analizzati. In alcuni casi i progetti concernono anche tematiche di inclusione sociale con particolare riferimento alla disabilità. Si tratta di tematiche proprie dell'IC Equal ma che sono funzionali al perseguimento di obiettivi di sviluppo locale promosse dai GAL.

Di seguito si riportano i principali aspetti che sono stati analizzati seguendo lo schema di intervista utilizzata.

- *Ruolo del GAL lungo l'arco di vita del progetto Equal (nelle due dimensioni locale e transnazionale)*

Dalle rilevazioni emerge che non sempre i GAL hanno ricoperto un ruolo attivo nella definizione iniziale dell'intervento Equal: nella gran parte dei casi intervistati i GAL entrano a far parte del partenariato nella fase di implementazione del progetto non partecipando al processo di costruzione e definizione dell'idea.

Fanno eccezione i casi in cui il GAL è promotore del progetto<sup>19</sup> e dunque mantiene un ruolo attivo nell'ideazione dello stesso e nel suo coordinamento, sia a livello locale che transnazionale. I GAL che partecipano a Equal entrano nel partenariato del progetto in quanto soggetti territoriali che raggruppano interessi collettivi e rappresentano il tessuto sociale economico e istituzionale dell'area.

Nei casi in cui il Gal ha aderito in una fase avanzata del progetto, la sua inclusione è da ricondurre soprattutto alle competenze che lo stesso ha acquisito durante le sue attività sul campo (conoscenza delle dinamiche territoriali, attitudine alla creazione e all'organizzazione delle reti, soggetto facilitatore di processi concertativi e di dialogo). In altre parole il GAL viene chiamato a far parte del partenariato Equal perché considerato soggetto territoriale a alta referenzialità.

---

<sup>19</sup>Ad esempio il Capo S. Maria di Leuca o il GAL Oglio Po

In alcuni casi rilevati, il GAL è chiamato nel partenariato in quanto esperto di progetti di cooperazione<sup>20</sup>, capace di dare valore aggiunto alla realizzazione del progetto Equal transnazionale. E', dunque, sempre l'esperienza maturata il motivo che spinge a chiamare in causa i GAL: l'esperienza del GAL nello sviluppo locale costituisce un capitale di conoscenze che agevola la realizzazione delle attività progettuali, soprattutto quelle riferite alla cooperazione transnazionale.

- *Interdipendenza fra tematiche Leader (PSL) e tematiche Equal*

In generale il progetto Equal nella sua dimensione locale si incardina nella strategia di sviluppo definita per l'area dai PSL LEADER+, integrando le sue tematiche nel più complessivo progetto di sviluppo d'area perseguito dai GAL. Equal infatti, nei casi analizzati, sviluppa tematiche più settoriali, legate prevalentemente all'occupazione (creazione di impresa, start up, inserimento lavorativo per giovani e donne, qualificazione), all'inclusione sociale (inserimento disabili, accoglienza e formazione di immigrati) e alle pari opportunità, focalizzando l'attenzione su un target specifico di beneficiari. Si tratta di temi che rientrano nel complessivo disegno della strategia di sviluppo d'area, arricchendo lo stesso di obiettivi trasversali. Lo sviluppo del territorio, per essere armonioso, duraturo e sostenibile deve, tra le altre cose, garantire la piena integrazione delle fasce deboli della popolazione.

Nei casi rilevati l'interdipendenza tra le finalità delle due Iniziative è sempre molto forte. Si cita a titolo esemplificativo il progetto "SOCIAL CRAFTS", il quale appunto rappresenta un buon coordinamento tra gli interventi Equal e Leader+. Con Equal si sviluppa un percorso metodologico applicato al settore produttivo dell'artigianato artistico tipico e si sperimenta un percorso formativo (stage in azienda) che coinvolge soggetti svantaggiati. Lo stesso settore produttivo - l'artigianato artistico - trova forme di sostegno attraverso interventi previsti nel PSL. Gli obiettivi dei due programmi nello stesso territorio risultano diversi - la diffusione della cultura dell'inclusione sociale per Equal e lo sviluppo di iniziative imprenditoriali per Leader+ - ma nello stesso tempo sono coordinati e complementari e rispondono ad un obiettivo più generale di sviluppo socioeconomico del contesto locale. Lo sviluppo del territorio deve garantire

---

<sup>20</sup> Gal Oltrepo

piena integrazione anche delle fasce più deboli della popolazione: il progetto Equal è inteso come ulteriore opportunità da inserire nel percorso di crescita di un territorio rurale.

- *In cosa l'esperienza Leader ha facilitato/indotto l'esperienza Equal*

L'esperienza acquisita dai GAL nella gestione di programmi e progetti comunitari, soprattutto per gli aspetti legati alla cooperazione transnazionale, è l'elemento comune che lega l'adesione dei GAL intervistati ai progetti Equal, oltre, naturalmente, all'esigenza di sviluppare una progettualità nelle tematiche proprie di Equal. Grazie a LEADER i GAL si sono accreditati sul territorio, costituiscono un punto di riferimento importante per i soggetti locali, istituzionali ed economici, e questo ha agevolato la loro partecipazione tematica alle diverse iniziative avviate a livello locale. L'esperienza di LEADER è in genere molto nota a livello locale e il partenariato è accreditato sul territorio. Questo pone i GAL come soggetti favoriti nell'adesione ai partenariati Equal.

Una differenza rilevante tra le due IC è la maggiore complessità progettuale di LEADER rispetto a Equal (anche la rilevanza finanziaria ne determina pesi differenti) che propone infatti azioni integrate e multidisciplinari.

- *Che tipo di integrazione è stata realizzata a livello locale e a livello transnazionale tra LEADER e EQUAL (risultati, risorse umane e relazionali, strumenti, metodologie, ambito finanziari)*

In prevalenza l'integrazione tra i due progetti riguarda le metodologie di lavoro e l'opportunità del GAL di diffondere metodi e approcci LEADER anche in tavoli di partenariato transnazionale. Un'integrazione interessante tra le due IC ha riguardato le risorse umane in quanto, nella generalità dei casi, il personale del GAL, responsabile dei progetti di cooperazione Leader, si è dedicato anche alla parte transnazionale del progetto Equal mettendo a frutto le proprie esperienze di relazione con soggetti di cultura e modalità di lavoro anche molto differenti. Molto interessante da segnalare il caso del GAL Alto Oltrepo che, grazie alla partecipazione al progetto Equal, ha ampliato il proprio ambito relazionale entrando in contatto con soggetti esterni al territorio LEADER (la parte collinare della provincia, esclusa dall'area GAL), ponendo, così, le premesse per sviluppare un Piano di Sviluppo Locale allargato prossimo nella nuova fase di

programmazione 2007-2013. Dal punto di vista finanziario l'integrazione tra progetti è stata più difficoltosa a causa delle differenti modalità di attuazione delle due iniziative, di competenza di amministrazioni diverse, con percentuali contributive differenti e con tempistiche diverse. L'incontro fra le due esperienze ha portato i GAL a contaminare i progetti Equal con l'approccio Leader, favorendo così la diffusione di modalità di lavoro basate su concertazione e condivisione, l'utilizzo di strumenti quali tavoli di discussione, stili organizzativi, reti formali e informali.

- *In che misura l'esperienza di sviluppo locale ha consentito di raggiungere gli obiettivi prefissi nell'ambito degli Accordi di Cooperazione Transnazionale (ACT) in Equal*

Il confronto con altri soggetti e altri partenariati ha stimolato idee, progettualità e soluzioni, aprendo prospettive precedentemente non considerate (soprattutto integrando tematiche sociali in obiettivi che attengono la strategia di sviluppo rurale di un'area).

- *La cooperazione transnazionale in Equal e Leader*

Nell'ambito della cooperazione transnazionale di Equal i GAL si sono confrontati con soggetti con competenze molto più settoriali (sociale e terzo settore) che hanno arricchito e completato la loro esperienza, la quale solitamente si interfaccia con soggetti che si occupano a vari titoli di aspetti legati allo sviluppo prevalentemente economico del territorio. La partecipazione ai progetti Equal ha offerto al personale dei GAL l'opportunità di acquisire maggiori competenze nelle tematiche sociali, attraverso il confronto con realtà internazionali.

Nello stesso tempo sono stati, però, sottolineati anche dei limiti presenti nella dimensione transnazionale di Equal, la quale, come è noto, costituisce un obbligo agli aderenti al Programma Equal. Tale obbligo spesso è stato interpretato come "costrizione", spingendo le partnership Equal a operare in ambito transnazionale senza una vera motivazione e senza cercare, fino in fondo, alcun valore aggiunto al proprio progetto locale.

In altre parole, la definizione del partenariato transnazionale Equal, oltre ad essere fortemente soggetto alla casualità, espone il progetto stesso a due grandi rischi: il primo rischio riguarda il grado di sintonia dei partner che non sempre hanno stessi obiettivi e stesse motivazioni anche in relazioni alla loro natura e alla loro

organizzazione lavorativa. Il secondo rischio è legato al grado di affidabilità del partner: in alcuni casi, infatti, la fuoriuscita di un partner (per ragioni di natura diversa, anche imputabili alle procedure burocratiche del paese al quale appartiene) compromette l'esito del progetto di cooperazione con spreco di tempo, energie, risorse e la difficoltà di dover riadeguare il progetto. A differenza di Equal, la partecipazione alla dimensione transnazionale in Leader è lasciata alla libera volontà del GAL e questo presuppone un grado di motivazione maggiore e, di conseguenza, più risultati a beneficio dei partner stessi (un GAL che non ravvede un valore aggiunto nel progetto di cooperazione transnazionale perché dovrebbe spendervi tempo, risorse ed energie?).

- *Vi sono modalità operative/procedure che il metodo Leader potrebbe mutuare da Equal*

Da Equal è possibile mutuare sostanzialmente un approccio più attento alle tematiche sociali e i GAL indicano questo aspetto come interessante in vista del periodo di programmazione 2007-2013 dove gli stessi sono chiamati a lavorare su tematiche di diversificazione e miglioramento della qualità della vita, tema afferente all'Asse III dei Programmi di Sviluppo Rurale. Equal, come più volte rimarcato, ha rappresentato una buona palestra per i GAL per quanto concerne le tematiche sociali.

## **2.9 Alcune riflessioni conclusive**

La duplice dimensione della cooperazione in EQUAL, nazionale e transnazionale, consegna processi, prodotti, strumenti, procedure, reti ed infrastrutture relazionali ai nuovi attori del Fondo Sociale Europeo (FSE) e del nuovo Fondo per lo sviluppo rurale (FEARS). In continuità con l'intento di sostenere la crescita dell'occupazione, in una società più equa ed inclusiva, la nuova stagione della programmazione comunitaria è orientata a recuperare e capitalizzare.

Quali elementi possono essere mutuati dalla nuova programmazione al fine di rafforzare i processi di cooperazione?

In primo luogo, le strutture informatiche, nazionali e comunitarie, sviluppate per agevolare la transnazionalità, restano quale vettore relazionale di riferimento,

diversificato ed innovato per rispondere ad esigenze evidentemente differenti e peculiari di una nuova fase di programmi. Diversi Stati membri<sup>21</sup>, così come l'Italia e la Commissione stessa, hanno rivisitato e rinnovato le piattaforme informatiche di supporto alla cooperazione. In tali contesti, dopo EQUAL, vengono soprattutto raccolte e distribuite informazioni relative a ricerca partner e bandi di cooperazione. Nella rinnovata veste, tutti le organizzazioni interessate a reperire nuovi partner, senza vincolo di uno specifico programma, può trovare opportunità, riferimenti ed esperienze.

In secondo luogo, sono disponibili ampia e profonde reti europee – spesso collegate a network tematici nazionali – che sviluppano dinamiche di apprendimento, scambio e trasferimento. Tali comunità di pratiche hanno superato il confine di EQUAL e dei specifici progetti e si sono riposizionate – sostenute dalla Commissione – nel più ampio contesto della programmazione comunitaria, ancora più aperte ed inclusive a differenti esperienze e sensibili nei confronti dell'empowerment di operatori pubblici e privati, esperti e beneficiari finali.

Tali reti sono confluite nella piattaforma [www.transnationality.eu](http://www.transnationality.eu) e negli specifici siti, appositamente attivati.

Detto delle strutture informatiche e delle reti tematiche, appare necessario far riferimento anche alla produzione di EQUAL. Autorità di gestione ed operatori non dovrebbero prescindere nelle loro attività di programmazione e progettazione da quanto EQUAL ha sviluppato e reso disponibile, in termini di prodotti. Tale bagaglio è la dotazione e la traccia per lo sviluppo di nuove iniziative. La produzione in termini di risultati – come ad es. il cospicuo lavoro nell'ambito dello sviluppo di nuovi profili professionali e di moduli formativi – dovrebbe e potrebbe rappresentare il riferimento e lo spunto per le azioni nazionali e soprattutto regionali, nell'ambito della formazione professionale e del capitale umano.

Strutture tecnologiche, reti e relazioni, prodotti costituiscono la gran parte dell'eredità EQUAL al nuovo FSE, oltre a partenariato e transnazionalità, espressamente citati nel nuovo regolamento FSE come contributo di EQUAL ed INTERREG. In ogni caso, si ritiene che la maggiore disponibilità di migliorato

---

<sup>21</sup> <http://www.racine.fr>

capitale umano sia il patrimonio strategico per rendere efficaci e coerenti i nuovi programmi e progetti e ridurre ancora i fenomeni di ostacolo allo sviluppo sociale ed economico. Una platea di funzionari, operatori, esperti si propone nel nuovo scenario dei Fondi Strutturali con maggiori competenze ed abilità, con particolare riferimento alle dinamiche di partnership e cooperazione. Gli stessi beneficiari di tante sperimentazioni – distinti per tipologia di svantaggio o discriminazione – appaiono maggiormente consapevoli delle competenze acquisite, delle opportunità disponibili, delle politiche di riferimento e degli interlocutori per lo sviluppo. Laddove si voglia identificare un ambito di miglioramento ed un'area critica, è possibile affermare che sostanziale deve essere il progresso in termini di rafforzamento della partecipazione dei beneficiari alla *governance* di programmazione e valutazione ed ai processi di progettazione sociale. La cooperazione e il FSE identificano chiaramente i beneficiari e i protagonisti delle risorse disponibili in tutti coloro colpiti da forme di esclusione, discriminazione ed emarginazione. Tali soggetti, all'interno del sistema di reti, programmi e progetti devono rivestire un ruolo più incisivo e rappresentativo per fare in modo che le risorse e gli investimenti producano un adeguato ritorno in termini sociali, professionali ed economici.

## CAPITOLO 3

### La cooperazione nell'Iniziativa Comunitaria INTERREG: finalità, obiettivi e procedure

#### 3.1 Introduzione<sup>22</sup>

Il Programma di Iniziativa comunitaria (Pic) Interreg III costituisce l'evoluzione e il consolidamento delle esperienze sviluppate nell'ambito dell'Ic Interreg nei due precedenti periodi di programmazione.

Benché la rilevanza dell'Iniziativa nel corso dei tre cicli programmatori sia cresciuta in termini finanziari, geografici e abbia subito delle modifiche giuridico-amministrative, la finalità generale delle azioni messe in campo dai programmi è stata fin dall'inizio quella di contribuire, attraverso forme di cooperazione transeuropea, alla promozione di uno sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio della Unione europea.

La cooperazione, nelle sue tre forme transfrontaliera, transnazionale, interregionale, così come prevista dal programma Interreg III, rappresenta uno strumento "privilegiato" di intervento per consentire l'attuazione di alcuni degli obiettivi dell'agenda politica dell'Unione europea e in particolare:

- l'integrazione economica e sociale delle aree di confine degli stati membri e tra questi e quelli della frontiera esterna dell'Unione; processo piuttosto impegnativo se si considera il recente ampliamento delle zone frontaliere con l'adesione dei 10 nuovi paesi e l'estensione futura con l'ingresso della Bulgaria e della Romania dopo il 2006
- lo sviluppo e l'integrazione territoriale dello spazio europeo, sia attraverso l'applicazione di alcune priorità tematiche definite nelle linee politiche d'intervento contenute nello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE),

---

<sup>22</sup> I primi due paragrafi di questo capitolo (Introduzione e paragrafo 3.1.) rappresentano una sintesi di lavori precedentemente sviluppati in alcune pubblicazioni INEA. Nello specifico, si rimanda alla parte redatta da G. De Fano nel Capitolo 4 « Le Iniziative Comunitarie nello sviluppo rurale » del rapporto INEA « Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale » (2005).

sia attraverso la realizzazione di un Osservatorio in Rete sull'Assetto del Territorio Europeo (Orate)<sup>23</sup>;

- il miglioramento dell'efficacia nell'attuazione delle politiche di sviluppo regionale attraverso la promozione dello scambio di esperienze a livello istituzionale su questioni d'interesse comune.

L'Ic Interreg III si articola in tre distinte sezioni, a ciascuna delle quali si affida il raggiungimento degli obiettivi generali di seguito riportati:

- *sezione A*: favorire, attraverso la *cooperazione transfrontaliera*, il superamento degli ostacoli di natura fisica, sociale, istituzionale e culturale che caratterizzano le aree contigue di frontiera sia interne che esterne della Ue comprese quelle marittime. La cooperazione con le zone di confine esterne si attua anche attraverso l'adozione di programmi di prossimità. Il livello territoriale di riferimento è quello amministrativo Nuts III ossia quello provinciale<sup>24</sup>;
- *sezione B*: promuovere la *cooperazione transnazionale* tra Autorità nazionali, regionali, locali, finalizzata all'integrazione territoriale e all'armonizzazione dello sviluppo tra le regioni europee in ambito comunitario e tra queste e i paesi terzi candidati all'adesione, nonché con altri paesi terzi limitrofi (compresi quelli del mediterraneo occidentale). Le aree ammissibili interessate da tale forma di cooperazione hanno una scala sovra-regionale e sono costituite da raggruppamenti regionali, a ciascuna delle quali corrisponde uno specifico programma<sup>25</sup>;
- *sezione C*: promuovere la *cooperazione interregionale* con l'obiettivo di "migliorare l'efficacia delle politiche e degli strumenti di sviluppo regionale e di coesione" attraverso la creazione di reti tra i soggetti pubblici interessati dall'attuazione delle politiche di sviluppo regionale. Questa forma di cooperazione si basa, quindi, sullo scambio di esperienze e di buone prassi nell'ambito dei programmi finanziati dal Fesr e coinvolge l'intero territorio dell'Unione, pur se un accento particolare viene posto sul coinvolgimento delle

---

<sup>23</sup> Va ricordato che l'attuazione dell'Osservatorio si realizza con il cofinanziamento dalla Commissione che, a valere sui fondi INTERREG III, sostiene la cooperazione per lo studio e l'analisi delle dinamiche in materia di assetto territoriale, attraverso il programma ESPON (European Spatial Planning Observation Network).

<sup>24</sup> Per un approfondimento circa le zone ammissibili alla cooperazione transfrontaliera si rimanda all'allegato I della "Comunicazione".

<sup>25</sup> I programmi e le relative zone ammissibili per la sezione B sono riportate nell'allegato III della "Comunicazione".

regioni insulari, ultraperiferiche e dei paesi candidati all'adesione. Per semplificare l'attuazione delle finalità di tale sezione, i paesi dell'Unione sono stati aggregati in 4 zone geografiche (zona nord, est, sud, ovest) cui corrispondono altrettanti programmi.

Tra i temi conduttori segnalati nelle due forme di cooperazione, transfrontaliera e transnazionale, viene dato spazio allo sviluppo rurale, sebbene le forme e le azioni previste presentino qualche diversità nelle due tipologie. Infatti, la sezione A pone maggiore attenzione alla gestione coordinata delle aree agricole di confine, alla valorizzazione dei prodotti agro-forestali promuovendo la qualità e le diverse forme di commercializzazione, alla diversificazione delle attività in aree rurali incentivando le attività turistiche e artigianali. Nella sezione B, invece, lo sviluppo rurale è da collegare, da una parte, alla definizione di nuove strategie di assetto territoriale in cui venga rafforzato significativamente il ruolo dei piccoli centri rurali anche in relazione al loro rapporto con i centri urbani di maggior dimensione, dall'altra, alla valorizzazione delle risorse naturali, paesaggistiche, culturali in aree rurali caratterizzate anche da fenomeni di abbandono dell'attività primaria.

L'attuazione dell'iniziativa prevede alcune novità sostanziali rispetto al passato e ciò per consentire il superamento di vincoli e problematiche emerse durante la pregressa edizione ed evidenziati anche nei rapporti di valutazione ex post ad essa riferiti. Un primo elemento che caratterizza la nuova programmazione consiste nella presenza di un capofila di progetto - *leader partner* - cui è affidata la responsabilità giuridico - amministrativa e il coordinamento del progetto di cooperazione. Quest'ultimo è la risultanza di attività progettuali proposte da una partnership di progetto composta dai soggetti proponenti - *project partner* - a ciascuno dei quali è affidata l'attuazione del "segmento" di propria competenza, così come indicato dalla scheda di progetto e disciplinato da specifici contratti o convenzioni stipulate tra tutti i soggetti coinvolti e il capofila, nonché tra quest'ultimo e l'Autorità di gestione. Quindi, il capofila di progetto è da considerarsi a tutti gli effetti, il beneficiario finale del finanziamento.

Rispetto al sistema di programmazione è da rilevare la presenza di una serie di *organismi comuni di cooperazione* che assicurano, da una parte, la predisposizione congiunta dei diversi programmi attivati e, dall'altra, ne

garantiscono l'attuazione rispetto al coordinamento delle attività, alla selezione dei progetti, all'animazione del partenariato, ecc. Infatti, oltre all'Autorità di gestione (AdG) e pagamento e al Comitato di Sorveglianza previsto per ciascun programma, si aggiungono una serie di altri soggetti quali ad esempio: il Comitato di gestione (o di programmazione) che ha competenza nella attuazione specifica dei programmi e la cui composizione riflette quella del partenariato coinvolto nel programma di cooperazione; il segretariato tecnico congiunto con funzioni di supporto alle AdG e/o agli altri soggetti; i *contact point* nazionali per l'animazione e/o assistenza ai soggetti interessati al programma.

E' necessario ricordare che, al di là delle regole comuni che disciplinano il funzionamento dell'Iniziativa e dei programmi all'interno delle tre sezioni di cooperazione, vi sono delle differenze sia nella predisposizione che nell'attuazione degli stessi.

### **3.2 Interreg III e lo sviluppo rurale: un esame dei programmi e dei progetti**

Per valutare più concretamente il contributo del Plc Interreg III allo sviluppo rurale, si è proceduto all'analisi dei progetti finanziati dai diversi programmi che interessano l'Italia. In particolare, l'attenzione si è concentrata sui programmi della sezione A e B, trascurando invece i progetti di cooperazione interregionale che per obiettivi e risorse finanziarie investite risultano meno significativi rispetto alle finalità specifiche dell'esame in oggetto. Inoltre, dei 12 programmi attivati per le sezioni A e B, sono stati presi in considerazione solo quelli per i quali vi è, al momento attuale, una disponibilità di informazioni dettagliate e omogenee sui progetti finanziati.

Pertanto, l'analisi ha riguardato complessivamente 6 programmi di cui 3 di cooperazione transfrontaliera e 3 di cooperazione transnazionale. In particolare, per i primi sono stati presi in esame i programmi che interessano l'area di confine dell'Italia con la Francia (Alpi e Isole) e la Svizzera; per i secondi sono stati considerati Spazio Alpino, Cadses e Medoc. In buona sostanza si tratta della metà dei programmi esistenti nel campo transfrontaliero e della quasi totalità del transnazionale (è escluso solo Archimed).

L'esame, che ha riguardato i progetti rivolti al settore agro-forestale e quelli i cui obiettivi coinvolgono azioni attinenti allo sviluppo rurale, ha portato a identificare 41 progetti di cooperazione, di cui 28 (68%) in ambito transfrontaliero e 13 di tipo transnazionale (32%).

Un approfondimento circa la distribuzione delle diverse tipologie di investimento mette in luce come i progetti di cooperazione transfrontaliera siano maggiormente orientati verso interventi di tipo agro-forestale, e quindi più settoriali; viceversa, nella cooperazione transnazionale prevalgono progetti maggiormente diversificati di sviluppo rurale

Appare chiaro, dunque, il diverso orientamento dei due tipi di cooperazione: più che dalla diversa impostazione programmatica in assi e misure, le differenze risultano spiegabili alla luce dei diversi bisogni manifestati dalle aree interessate ai diversi programmi. Le zone transfrontaliere, infatti, sono per lo più localizzate in territori montani dove il peso del settore primario è più elevato nell'economia locale e dove gli interventi di sviluppo rurale, pur necessari, richiederebbero una imprenditoria più dinamica o comunque sollecitata da specifiche azioni di animazione territoriale che sono invece assenti. Nelle aree interessate dalla cooperazione transnazionale, invece, sono gli altri settori collegati all'agricoltura che esprimono una domanda più vivace di sostegno allo sviluppo in contesti rurali.

### **3.3 L'esperienza dei Gal nei progetti di cooperazione Interreg: alcuni risultati di un'indagine desk**

Molteplici sono i progetti di cooperazione avviati nell'ambito del Programma Interreg, che hanno registrato la partecipazione dei GAL, sia nella veste di componente del partenariato che in quella di supporto tecnico a enti locali coinvolti negli stessi.

Da una ricognizione condotta nel mese di giugno 2009<sup>26</sup> è risultato che sono almeno sette i GAL che si sono confrontati con lo strumento Interreg, partecipando a circa 20 progetti.

Si tratta, nello specifico, dei seguenti GAL:

---

<sup>26</sup> La ricognizione è stata fatta mediante l'utilizzo dello strumento Internet, consultando sia i siti dedicati all'iniziativa Interreg che quelli dei Gal selezionati in Leader+.

- GAL Alto Salento (Campania), il cui territorio di competenza è stato scelto come uno delle "aree pilota" del progetto SIMOCA (Setting-up and Implementatin of sustainable and Multifunctional rural development based on Organic and Competitive Agriculture), finanziato all'interno del Programma Interreg III B Cades. A tal fine, presso la sede del GAL è stato aperto un Centro di competenza in agricoltura biologica e multifunzionale.
- GAL Delta 2000 (Emilia Romagna), e GAL Polesine Delta del Po (Veneto), i quali hanno partecipato, in qualità di partner, al progetto NAP - "A Network of Adriatic Parks", sviluppato all'interno del programma INTERREG IIIA - Transfrontaliero Adriatico con la finalità di promuovere, valorizzare e conservare le risorse naturali delle aree Parco e delle oasi naturalistiche Adriatiche.
- GAL Valle Crati (Calabria), il quale ha partecipato, in qualità di partner, a due progetti Interreg: MIDA ( Interreg III B Archimed) e CIMPA ( Interreg III B - Méditerranée occidentale) aventi per oggetto la valorizzazione dei prodotti agro-alimentari locali.
- GAL Venezia Orientale (Veneto), il quale, come vedremo successivamente, ha sviluppato, sia in qualità di partner che di struttura di supporto a enti locali, svariati interventi nell'ambito di tre Progetti afferenti ai Programmi Interreg II e III Italia-Slovenia e Interreg Transfrontaliero Adriatic.
- GAL Appennino Genovese (Liguria), il quale ha sperimentato, in qualità di partner, sul proprio territorio, ben nove esperienze di cooperazione Interreg III B e C, di cui quattro saranno descritti nel paragrafo successivo.
- GAL ISC Madonie (Sicilia)<sup>27</sup>, il quale ha partecipato, in qualità di partner, al progetto "EUROPEAN GEOPARKS. As a tool for Geo-tourism development in Europe", (Programma Interreg III C), indirizzato a migliorare il management che si occupa della valorizzazione dei siti ad alta valenza geologica.
- GAL Valdanapo (Sicilia)<sup>30</sup>, il quale ha supportato, insieme ad altri soggetti, il comune di Sortino nella realizzazione di uno studio sulla prevenzione dei rischi incendi e calamità naturali (Progetto: Noé Cartodata Interreg C Zona Sud).

---

<sup>27</sup> Si tratta di un Gal che ha operato nel Leader II.

Gli ambiti di intervento trattati dai progetti spaziano fra le molteplici tematiche che investono il campo dello sviluppo locale, anche se si possono ricondurre a quattro macro-temi:

- accessibilità e miglioramento della qualità della vita
- sistemi produttivi e filiere
- turismo sostenibile
- salvaguardia e valorizzazione risorse ambientali.

A tal fine sono stati realizzati diversi interventi, quali lo scambio di esperienze in ambito di politiche regionali e locali, la creazione e adozione di modelli innovativi per lo sviluppo sostenibile delle aree interessate, supporti tecnici alla nascita di micro-filieri produttive, eventi culturali.

### **3.4 Alcune esperienze progettuali Interreg che hanno visto protagonisti i GAL**

In questo paragrafo sono riportate, in maniera sintetica, alcune esperienze significative realizzate da GAL Leader+ all'interno dei Programmi INTERREG. In particolare sono descritte le attività Interreg che hanno visto protagonisti i GAL Appennino Genovese (Liguria), Venezia Orientale (Veneto) e Valle Crati (Calabria). La scelta di soffermarci su questi GAL é dettata dal fatto che, come già evidenziato, si tratta di Gruppi che hanno investito in maniera significativa sul programma INTERREG attivando e partecipando a diversi progetti.

#### ***GAL Appennino Genovese***<sup>28</sup>

Il Gal Appennino Genovese fa parte di quei Gruppi che hanno fatto dello strumento cooperazione uno degli assi portanti delle proprie strategie di sviluppo locale. Di fatto, il GAL ha attivato, nella fase di programmazione 2000-2006 ben dodici progetti di cooperazione europea, di cui :

- tre di cooperazione Leader+ (due transnazionali e uno interregionale)<sup>29</sup>
- Nove afferenti ai programmi Interreg III B e III C.

---

<sup>28</sup> Le informazioni riportate sono state tratte da alcuni interventi fatti dai referenti del GAL a iniziative organizzate dalla Rete Nazionale Leader+.

<sup>29</sup> Si tratta dei progetti "Terre Alte" (cooperazione interregionale di prossimità in area appenninica), "Transinterpret" e "Geoparks" (cooperazione transnazionale). Per un approfondimento di queste due esperienze di cooperazione si rimanda al volume B. Zanetti (a cura di), I progetti di cooperazione transnazionale Leader+, Repertorio, Macerata, 2009 e M. L. Minerva (a cura di), I progetti di cooperazione Interterritoriale nel Leader+, Repertorio, Macerata, 2009 pubblicati dalla Rete Nazionale Leader+.

Si tratta di progetti che fanno riferimento a tre macro-aree tematiche:

- Accessibilità e miglioramento della qualità della vita
- Turismo sostenibile
- Valorizzazione delle risorse ambientali.

Relativamente ai nove progetti afferenti a Interreg, particolare rilievo meritano i progetti :

1. EWN : European Waste management
2. MunServNet : Learning from good practices in water and water-waste management
3. ENMR : European Network of Mining Regions
4. Tele Medicine – Telemedicine and the consequences for urban planning and development

finanziati all'interno del programma Interreg IIC

Il primo progetto, *EWM*, si è posto l'obiettivo di sviluppare delle soluzioni innovative per la raccolta e la gestione dei rifiuti al fine di creare dei sistemi di gestione degli stessi a basso impatto ambientale ed economicamente competitivi. A tal scopo sono stati promossi scambi di know-how ed esperienze tra gli undici partner aderenti al progetto. Si tratta di rappresentanti di enti locali, agenzie di sviluppo, agenzie ambientali, centri di ricerca, che operano in sette Paesi Europei: Paesi Bassi, Regno Unito (4), Estonia, Ungheria, Polonia, Germania e Italia (GAL Appennino Genovese). Il progetto ha potuto contare su un finanziamento pari 1,8 meuro, di cui 1,1 cofinanziato dal Fondo Regionale Europeo (FERS).

Fra i risultati raggiunti vanno menzionati studi di fattibilità, database contenenti informazioni regionali, scambio di buone pratiche, applicazioni di ICT, pianificazione di nuove attività di riciclo e riutilizzo dei siti di discarica, ecc.

Il progetto *MunServNet*, che rientra nell'ambito della gestione delle acque, ha riguardato l'identificazione e lo scambio di buone pratiche tra i partner al fine di incrementare la qualità dei servizi, la soddisfazione dei consumatori e gli standard di qualità ambientale in accordo con le aspettative dei servizi. Il partenariato è composto da partner che operano nei seguenti Paesi: Germania (due partner), Francia (3 partner), Grecia (3 partner), Polonia (2 partner), Spagna (due partner), Ungheria, Italia (due, compreso il GAL ligure).

Le attività realizzate, che hanno contato su un budget complessivo di circa 1,2 meuro – di cui 0,8 cofinanziato dal FERS -, come già accennato, sono state centrate principalmente su scambi di esperienze sul tema della gestione delle acque, favorendo così un aumento della capacità di gestione delle stesse a livello locale, il miglioramento della qualità dei servizi, adottando delle tecnologie innovative, la conoscenza sui sistemi di gestione e sulle migliorie da apportare nei diversi territori. Inoltre, è stata realizzata una guida sull'efficienza e la qualità dei servizi.

L'obiettivo generale del progetto *ENMR* è stata la creazione di una rete fra regioni minerarie europee al fine di migliorare l'efficacia delle politiche e degli strumenti di sviluppo regionale in queste aree. La rete creata ha così effettuato una ricognizione dei livelli di sviluppo delle regioni coinvolte, al fine di incrementare la partecipazione delle regioni minerarie nei processi decisionali europei e di sviluppare gli strumenti per il miglioramento della competitività dei territori interessati. Il progetto si è basato su un partenariato composto da 20 partner appartenenti a Svezia, Portogallo, Finlandia (6 partner), Spagna (3 partner), Grecia (2 partner), Slovacchia, Germania, Italia (2, compreso il Gal ligure), Polonia e Regno Unito.

Con un budget pari a circa 1,5 meuro, sono stati così realizzati dei modelli innovativi per lo sviluppo regionale e per il supporto sostenibile delle aree minerarie, una piattaforma per l'interazione con l'Unione Europea per le questioni che riguardano le regioni minerarie.

Relativamente all'ultimo progetto *Telemedicine*, esso è stato contrassegnato dalla necessità comune ai sette partner di pensare e o programmare un nuovo tipo di welfare, capace di continuare a erogare cure mediche e assistenza sanitaria nonostante la scarsità di risorse, soprattutto pubbliche, qualificando i servizi medici domiciliari attraverso nuovi approcci pianificatori.

Ciascuno dei sette partner (appartenenti a Paesi bassi, Spagna, Regno Unito, Italia – Gal ligure ed il comune di Bologna) ha avuto l'opportunità di sperimentare sul proprio territorio azioni pilota coinvolgendo, sia nella fase di pianificazione che in quella di monitoraggio e di valutazione, i diversi soggetti erogatori dei servizi socio-sanitari, i medici e anche i pianificatori territoriali. Sono state individuate e testate

diverse soluzioni di telemedicina indirizzate a diversi casi e problemi clinici focalizzando l'attenzione sulle malattie croniche coronariche, polmonari e il diabete. I sistemi messi a punto nelle diverse aree pilota sono stati condivisi tra i partner valutando l'efficacia e il grado di applicabilità e trasferibilità.

A livello locale il GAL Appennino Genovese ha sperimentato soluzioni di telecardiologia in aree rurali collegando la rete sanitaria urbana a quella delle aree interne. Quest'azione pilota ha rappresentato uno dei punti più innovativi del progetto: sebbene utilizzando sistemi a bassa tecnologia, i servizi di assistenza sono già partiti e stanno funzionando, anche con buoni risultati tanto che a breve verrà replicata l'esperienza su altre aree rurali della Provincia<sup>30</sup>.

### ***GAL Valle Crati***

L'esperienza del GAL Valle Crati nel programma Interreg si è tradotta nella partecipazione a due progetti, sviluppati nel programma Interreg III B - MEDOC. Nello specifico, si tratta di :

- 1. CIMPA: Cibi meridiani monumenti paralleli**
- 2. MIDA :**

Il progetto *CIMPA* è stato ideato al fine di favorire la tutela ed il potenziamento dei settori delle produzioni tipiche, della gastronomia, del turismo eno-gastronomico attraverso la creazione di punti d'eccellenza turistica quali strumenti di rivalutazione culturale e di valorizzazione economica dei prodotti. Esso è stato sviluppato all'interno di un partenariato che ha visto la partecipazione non solo di aree europee (Italia, Spagna e Portogallo) ma anche extra-europee (Tunisia). A tal fine, con un budget complessivo pari a circa 1,7 meuro, è stata elaborata a monte e successivamente applicata una metodologia condivisa, riferita all'intera filiera agro-alimentare intesa quest'ultima nella sua accezione più ampia, dalla cultivar, alle tecniche di coltivazione e di trasformazione, al confezionamento, alla vendita e alla degustazione. Parallelamente sono state realizzate azioni volte a favorire la promozione enogastronomica dei territori interessati dal progetto, e che

---

<sup>30</sup> Per una descrizione più approfondita di questo progetto si rimanda a C. Zumpano (a cura di), *Le buone prassi per la cooperazione fra territori rurali*, Roma, 2009, realizzato con la Rete Nazionale Leader+.

hanno visto anche la realizzazione di materiale divulgativo, nonché la creazione di un sito web dedicato al progetto.

Il progetto *MIDA* è nato con l'obiettivo di valorizzare e promuovere il modello di sviluppo tipicamente mediterraneo, che conta sulla presenza di microclimi e microecosistemi specifici i quali hanno reso possibile, nei secoli, la nascita di culture tipiche. A tal fine, il partenariato composto da sei partner – di cui quattro europei e due dei Paesi Terzi – ha realizzato una serie di interventi volti a salvaguardare e valorizzare gli ecosistemi locali in termini di produzione di qualità e di sviluppo sostenibile, di ecosistema e paesaggio locale, di cultura e di ricchezza identitaria locale. Le attività messe in campo sono state realizzate grazie ad un budget pari a circa 2,1 meuro, di cui 1,2 cofinanziato dal FERS.

### ***GAL Venezia Orientale (VeGAL)***

VeGAL ha sviluppato ed opera attualmente in diversi progetti di cooperazione interregionale (con le regioni Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Emilia Romagna) ed internazionale (con Slovenia, Francia, Spagna, Portogallo) attraverso i programmi Interreg III Italia-Slovenia, Interreg Transfrontaliero Adriatico. Esso, di fatto, ha svolto un importante lavoro di supporto locale all'attuazione di ben 16 progetti di cooperazione transfrontaliera. Nello specifico ha operato su :

#### **3. 15 progetti cofinanziati dal Programma Interreg III A Italia – Slovenia**

#### **4. 1 progetto cofinanziato dal Programma Interreg III A Italia-Slovenia |**

Nel primo caso, i quindici progetti citati hanno riguardato diversi ambiti, fra i quali, la valorizzazione dei prodotti tipici di qualità, lo sviluppo del settore turistico, la valorizzazione paesaggistica e ambientale del territorio circumlagunare, il capitale umano. A tal fine sono state realizzate, fra le altre, le seguenti attività : creazione di un Parco Alimentare, attuazione di censimenti e analisi dei prodotti enogastronomici, di studio di fattibilità di un distretto agroalimentare, creazione di siti web dedicati nonché di itinerari turistici, Fra i progetti realizzati merita un riferimento specifico il progetto "*Interreg-Leader . Lo sviluppo rurale nelle aree di confine*", realizzato sotto la diretta responsabilità di VeGAL. Il progetto, con un costo complessivo pari a 50.000 euro, ha sviluppato una ricerca sugli aspetti economici e culturali nell'area transfrontaliera tra l'Italia e la Slovenia, mirante ad una migliore comprensione dei processi economici, sociali, politici e culturali

derivanti dall'adesione della Slovenia all'Unione Europea e finalizzati allo sviluppo rurale. Al tal fine, sono state oggetto di studio il confronto fra le migliori prassi di sviluppo rurale adottate dal GAL Venezia Orientale, dai GAL della Regione Friuli Venezia Orientale e dalle Agenzie di Sviluppo nel territorio di confine tra Regione Friuli Venezia Giulia e Slovenia, fornendo nel contempo agli operatori locali un supporto e un set di buone prassi per:

- condurre la concertazione locale
- analizzare diverse formule di organizzazione territoriale di supporto allo sviluppo locale
- favorire la reciproca conoscenza nell'area di confine
- formulare nuove politiche locali e di confine in tema di cooperazione transfrontaliera in materia economica, sociale e culturale.

Il carattere innovativo nello studio é da ricercare nell'aver reso possibile per la prima volta lo scambio di esperienze tra alcuni dei più significativi esempi di progettazione locale dello sviluppo realizzati nell'area di confine tra Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Slovenia, integrando risultati e prospettive delle Iniziative Comunitarie Leader ed Interreg. Risultato finale dello studio é la creazione di una banca dati di possibili progetti di cooperazione transfrontaliera.

Nel secondo caso, è stato realizzato un solo progetto dal titolo "*CAT-Cluster based network for Adriatic Thrift*". Si tratta di progetto promosso dalla Regione Abruzzo in qualità di capofila, dalla Provincia di Venezia (che si è avvalsa della collaborazione di VeGAL per la realizzazione delle attività relative al territorio veneto), dalla Regione Puglia e dal Ministero del Turismo della Repubblica del Montenegro che sono intervenuti come partner.

La finalità del progetto è stata quella di sperimentare interventi per la valorizzazione delle caratteristiche geo-economiche e culturali delle regioni che si affacciano sul Bacino dell'Adriatico attraverso l'individuazione e costituzione di "cluster", ovvero concentrazioni settoriali e territoriali di aziende localizzate nelle diverse regioni partner del progetto, che producono e vendono prodotti e servizi correlati o complementari al turismo. A tal fine, sono stati individuati e definiti alcuni "cluster" caratterizzati, al loro interno, da un insieme di elementi di pregio

del territorio e di imprese geograficamente vicine, le quali condividono uno o più elementi di interesse turistico.

Per il territorio di competenza del GAL Venezia Orientale sono stati individuati quattro cluster: il distretto delle ville della Riviera del Brenta, il distretto delle aziende vitivinicole biologiche del Lison Pramaggiore, il distretto del divertimento di Jesolo, il distretto della navigazione fluviale.

### **3.5 Alcune riflessioni finali**

Volendo riassumere quanto evidenziato dall'analisi anche nella prospettiva di un confronto tra le azioni sviluppate con Interreg III e quelle attuate con l'Asse II di Leader+, si evidenziano i seguenti aspetti:

- le azioni che realizzano i progetti Interreg III sono, in molti casi, a carattere strutturale e ciò li differenzia dai progetti di cooperazione Leader+ che hanno una natura maggiormente immateriale
- la dimensione finanziaria dei progetti Interreg, che in media si attesta intorno a 1,4 milioni di euro, non sembra discostarsi significativamente da quella dei progetti di cooperazione realizzati dall'iniziativa Leader
- vi è una significativa presenza di progetti orientati verso lo sviluppo rurale nella cooperazione transfrontaliera, e in particolare nelle aree alpine, dove l'agricoltura riveste ancora un ruolo rilevante da un punto di vista economico e sociale.

Inoltre, le esperienze dei GAL nell'ambito di INTERREG testimonia come, sul terreno, si siano potuto sviluppare sinergie e integrazioni tra le due Iniziative, obiettivo questo auspicato dalla stessa Commissione. Il loro coinvolgimento nei progetti INTERREG ha rappresentato l'occasione per partecipare a partenariati transnazionali di carattere diverso rispetto ai partenariati LEADER, verificando nuove metodologie e procedure, ma ha anche offerto loro la possibilità di confrontarsi con livelli di pianificazione a scala più ampia, che dovrebbero accogliere le istanze locali.

## CAPITOLO 4

### La cooperazione nell'Iniziativa Comunitaria LEADER+: finalità, obiettivi e procedure

#### 4.1 Introduzione all'iniziativa Leader

L'Iniziativa Comunitaria Leader è avviata nel marzo 1991 con la Comunicazione agli Stati membri (GUCE C 73/91) e apporta una ventata innovativa nella programmazione comunitaria.

Leader, infatti, mette in discussione gli schemi tradizionali di intervento, proponendo un modello di programmazione nel quale le strategie di sviluppo locale si diramano in corrispondenza dei bisogni e specificità dei territori e adottando un'impostazione decentrata integrata e ascendente: esso si pone come una sorta di laboratorio territoriale dove sperimentare progetti e modelli gestionali innovativi.

Interpreti del programma sono i GAL, strutture partenariali pubblico private, espressione delle componenti economico e sociali del territorio che elaborano e gestiscono i Piani di Sviluppo Locale (PSL) in forma concertata.

L'approccio Leader prevede, infatti, il coinvolgimento attivo degli operatori locali "affinché riflettano sul futuro del loro territorio e se ne assumano la responsabilità".

Nel corso degli anni si sono succedute tre diverse edizioni del Programma, e in ogni fase la crescita di interesse è stata confermata dall'aumento del peso finanziario attribuito all'Iniziativa.

Nell'aprile del 2000 con la Comunicazione della Commissione C 139/2000 viene presentata agli Stati membri l'iniziativa Leader+, che presenta rilevanti innovazioni. Essa, pur mantenendo il carattere pilota e la sua funzione di laboratorio di "sperimentazione", assume gli obiettivi dello sviluppo rurale e si propone di promuovere strategie integrate di alto profilo, concrete e capaci di produrre effetti durevoli sul territorio e contribuire alla creazione di occupazione.

A seguito dell'indicazione nella Comunicazione della Commissione "... della necessità di concentrare le risorse comunitarie su un numero limitato di aree con requisiti di omogeneità fisica economica e sociale, di capacità di raggiungere una massa critica (in termini di risorse umane, finanziarie ed economiche) in grado

di sostenere una strategia di sviluppo duratura e con carattere locale garantito dalla limitata dimensione della popolazione coinvolta (compresa fra i 10.000 e i 100.000 abitanti e residente in territori che presentano una densità non superiore ai 120 abitanti per kmq)", con Leader+ è stato selezionato in Italia un numero di GAL (132) inferiore a Leader II (203)<sup>31</sup>.

Alla diminuzione del numero dei GAL non corrisponde però la diminuzione della superficie interessata; i territori vengono selezionati secondo parametri diversi, i confini si spostano e i GAL si trovano a rappresentare aree sostanzialmente più ampie (la superficie per GAL aumenta di una volta e mezzo) e un numero maggiore di abitanti (+68% rispetto a Leader II) e usufruiscono di una massa più consistente di risorse finanziarie.

In Italia il territorio coperto dalle reti dei GAL rappresenta il 53% della superficie e il 19% della popolazione nazionale (con Leader II superficie 48% e popolazione 17%). Al fine di orientare l'azione locale sulle priorità strategiche dell'Unione, la Commissione ha proposto 4 temi catalizzatori intorno a cui costruire i i Piani di Sviluppo Leader+ :

- utilizzazione dei nuovi know-how e nuove tecnologie per aumentare la competitività dei prodotti dei servizi e dei territori in questione
- miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali
- valorizzazione dei prodotti locali in particolare agevolando mediante una azione collettiva l'accesso ai mercati per le piccole strutture produttive
- valorizzazione delle risorse naturali e culturali, compresa la valorizzazione dei siti di interesse comunitario Natura 2000.

I GAL italiani hanno elaborato i propri PSL essenzialmente intorno ai temi della valorizzazione dei prodotti locali e delle risorse naturali e culturali, obiettivi particolarmente significativi per le aree rurali.

Ai temi delle nuove tecnologie e del miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali, è dedicato un numero minore di PSL, anche se un quarto delle progettualità finanziate con l'Asse 1 (strategie pilota di sviluppo rurale), pur all'interno di Piani con temi catalizzatori diversi, riguarda i temi dell'innovazione tecnologica nelle aree rurali e i temi della coesione e della qualità della vita. Infine

---

<sup>31</sup> Comunicazione della Commissione agli Stati membri del 14 aprile 2000, recante gli "Orientamenti per l'iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale Leader+" (2000/C 139/05).

non mancano GAL (sono 32) che accanto ai temi proposti dalla Commissione, hanno individuato tematiche specifiche derivanti da particolari specificità del contesto. (tabella A)

E' il caso, ad esempio, del PSL del GAL Valle d'Aosta che pone al centro della propria strategia lo sviluppo della "Famiglia nel contesto rurale"; dei GAL sardi che si focalizzano sullo sviluppo di reti integrate per la coesione sociale ed economica delle aree di intervento e sul recupero dell'identità culturale del territorio, compresa la certificazione di qualità dell'area - estendendo il concetto a tutte le componenti del sistema.

Tabella A I temi catalizzatori nei PSL e nella progettualità dell'Asse 1

	uso di tecnologie e di new know-how	miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali	valorizzazione dei prodotti locali	miglioramento dell'uso di risorse naturali e culturali	Altri temi
PSL	11%	7%	31%	27%	24%
Progetti Asse 1	16%	10%	33%	23%	18%

Fonte: Banca dati Rete Leader e relazione Comitato pilotaggio

La dotazione finanziaria pubblica dell'Iniziativa Leader+ in Italia è pari a circa 490 Meuro.

#### 4.2 La cooperazione nell'iniziativa Leader + : obiettivi e finalità

All'interno della filosofia del Leader un ruolo tutto particolare lo riveste la cooperazione che, nel garantire il confronto e l'operare congiunto di diversi territori, rappresenta un elemento originale di "sviluppo" delle aree rurali.

Cooperare con altre regioni o altri Paesi, oltre i propri confini, infatti mette i territori rurali nelle condizioni di allargare le prospettive locali, aprendosi a nuove idee, diverse informazioni e conoscenze che possono rappresentare risposte innovative alle sfide dello sviluppo locale.

In tal senso la cooperazione rappresenta un elemento "forte" per consolidare, arricchire le strategie di sviluppo locale e pertanto gli ambiti d'intervento dei progetti di cooperazione devono essere coerenti (o complementari) agli orientamenti tematici trattati dai GAL nei rispettivi Piani di Sviluppo Locale.

Nella consapevolezza delle potenzialità della cooperazione, la programmazione 2000/2006 ha dedicato a essa un intero Asse ( Asse II "Sostegno alla cooperazione tra territori rurali") raddoppiando le forme di intervento e consentendo la partecipazione ai territori anche non selezionati con Leader+.

Alla cooperazione transnazionale, realizzabile tra territori di diversi Stati membri già con le precedenti edizioni dell'iniziativa, si affianca quindi la cooperazione interterritoriale, che si sviluppa tra territori rurali all'interno di una stessa Regione/paese, potenziando a livello nazionale gli effetti delle strategie locali.

Inoltre la possibilità di partecipare ai partenariati di cooperazione si allarga a territori che pur non selezionati all'interno del Programma abbiano con caratteristiche di ruralità e una organizzazione conforme all'impostazione Leader+.

Dai progetti di cooperazione si attende un reale valore aggiunto per i territori coinvolti oltre che un contributo alla "creazione di un'identità per l'Unione Europea che si aggiunge alle identità locali, regionali e nazionali"

La crescita delle attese nei confronti della cooperazione è confermata dall'entità delle risorse a essa destinate sia a livello europeo che nazionale.

Nel complesso dell'Europa a 15 la cooperazione ha rappresentato circa il 10% del totale delle risorse destinate all'Iniziativa (504,7 milioni di euro) e in Italia addirittura l'11%, un notevole balzo in avanti rispetto a Leader II nel quale le risorse alla cooperazione transnazionale non arrivavano al 4% del programma.

### **4.3 Le principali caratteristiche della cooperazione Leader**

#### ***Procedure di attuazione***

Come ampiamente testimoniato dall'esperienza Leader +, il processo attuativo della cooperazione ha presentato diverse asperità.

Alle difficoltà che deriva dalla intrinseca maggiore complessità di un progetto di cooperazione rispetto alla progettualità sviluppata a livello locale, si aggiungono i problemi che derivano da un quadro di regole amministrativo-procedurali non sempre chiaramente esplicitato e non sempre unitario che, come evidenziato di seguito, ha determinato diverse criticità sul processo attuativo.

### ***Gli attori***

Il progetto di cooperazione, interterritoriale o transnazionale, è elaborato e proposto da un minimo di due partner e almeno uno di essi deve essere un GAL Leader+.

La cooperazione è infatti realizzata fra territori beneficiari dell'Iniziativa ma si apre anche a territori organizzati secondo l'approccio Leader.

Ciò ha significato che territori rurali, anche esterni alla UE (Paesi terzi) ma identificabili geograficamente e caratterizzati da un partenariato locale attivo capace di elaborare una strategia di sviluppo, sono stati considerati soggetti ammissibili all'Iniziativa e hanno partecipato ai progetti di cooperazione, pur senza godere delle risorse dell'Iniziativa.

I GAL, sono, infatti, gli unici beneficiari del contributo finanziario Leader+ e rivestono un ruolo chiave nelle compagini, mantenendo il coordinamento e la responsabilità del progetto, rappresentando l'unico interlocutore giuridico nei confronti delle Autorità di Gestione. I GAL sono anche gli unici soggetti abilitati a svolgere la funzione di "capofila" assumendosi diverse responsabilità per tutto il ciclo del progetto, dal coordinamento delle attività tra i partner, alla verifica della corretta attuazione del progetto comune al trasferimento delle informazioni tra le AdG.

Un Accordo tra i GAL definisce e regola le responsabilità e il ruolo di ciascun partner, la suddivisione dei compiti e le funzioni nell'attuazione del progetto. L'Accordo di cooperazione è un vero e proprio atto giuridico attraverso il quale il partenariato definisce e vincola gli impegni reciproci; esso rappresenta pertanto un elemento fondamentale per la corretta attivazione del progetto di cooperazione e un elemento chiave per la sua gestione. L'Accordo pertanto deve essere predisposto dal partenariato e accompagnare il progetto organizzato e definitivo.

### ***L'avvio dei progetti di cooperazione***

L'assegnazione delle risorse finanziarie per l'Asse II e l'avvio dei progetti è avvenuto in Italia con modalità piuttosto diverse.

In otto Regioni (Abruzzo, Emilia Romagna, Umbria, Friuli, Liguria, Marche, Basilicata, Sicilia) l'attivazione della cooperazione è avvenuta contestualmente alla approvazione dei PSL. Successivamente alla selezione dei PSL, i GAL hanno avuto a disposizione tempi e risorse per "perfezionare" progetto e partenariato e sottoporre (se e quando richiesto) il fascicolo di progetto definitivo e l'Accordo alle AdG per l'approvazione formale (controllo di eleggibilità).

Nelle restanti 13 regioni invece l'avvio della "cooperazione" è stato subordinato alla attivazione di procedure di evidenza pubblica da parte delle Autorità di Gestione (bandi o procedure a sportello) attraverso cui sono state selezionate le iniziative da finanziare.

Tale varietà di approcci, anche se compatibile con l'assetto delle competenze amministrative in materia, ha determinato asincronie più o meno gravi che hanno reso difficoltoso l'avviamento di molti progetti.

Di fatto, all'interno di uno stesso partenariato potevano convivere GAL con l'iniziativa di cooperazione approvata e finanziata e altri in attesa della pubblicazione del bando per la presentazione della proposta di candidatura (e conseguente istruttoria e approvazione). Questi sfasamenti nelle fasi di avviamento, se non recuperati in tempi brevi, hanno determinato ripercussioni negative talvolta su tutto il ciclo del progetto.<sup>32</sup> Infatti perché un partenariato acquisisca lo status di "definitivamente approvato" e possa rendicontare le attività realizzate, è necessario che l'insieme dei partner abbia superato tutti i controlli di eleggibilità e acquisito le approvazioni dalle rispettive AdG.

### ***L'articolazione del progetto di cooperazione***

In linea generale un progetto di cooperazione, transnazionale o interterritoriale, si articola in due successive fasi la cui linea di demarcazione è rappresentata dalla stesura dell'Accordo e dalla acquisizione delle approvazioni da parte delle Autorità competenti. Nel ciclo del progetto è infatti identificabile una fase precedente all'approvazione del progetto di cooperazione e una fase che corrisponde alla vera e propria implementazione del progetto di cooperazione.

---

<sup>32</sup> In Italia, le procedure di attivazione dell'Asse II possono essere considerate completate solo nel 2008: nel corso del primo semestre dello stesso anno, a cinque anni dal avvio dell'Iniziativa, infatti, sono state portate a termine le ultime procedure formali nella Regione Molise.

La fase preliminare/a monte include una serie più o meno complessa di attività, condotte sia a livello locale sia sovra locale (nazionale o internazionale), attraverso cui il partenariato identifica e consolida l'idea progettuale.

E' questa una fase molto delicata e, a seconda dell'esperienza dei soggetti coinvolti, della tipologia di progetto, della dimensione del partenariato, può essere lunga, complessa e generare elevati livelli di spesa.

Per fare fronte a tali complessità, le Reti, nazionali e europea, hanno attivato diverse funzioni di assistenza e supporto tecnico ai GAL. Inoltre la Commissione europea, forte dell'esperienza di Leader II che "ha mostrato che i progetti non potevano essere attuati senza assistenza tecnica", negli Orientamenti<sup>33</sup> ha raccomandato agli Stati membri di sostenere finanziariamente le "spese di animazione e supporto tecnico" e le operazioni per questo necessarie (dall'acquisizione di consulenze alla realizzazione di viaggi).

La spesa per l'acquisizione dell'assistenza tecnica preliminare è stata pertanto considerata ammissibile da tutti i Programmi Leader, ma le diverse interpretazioni degli Stati membri e delle Autorità di Gestione (AdG) delle eventuali modulazioni della spesa previste dalla Commissione, hanno talvolta generato difficoltà nei partenariati.

In Italia ad esempio alcune Regioni hanno optato per la non rendicontabilità delle spese sostenute dal potenziale partenariato per dare vita al progetto, in assenza di una iniziativa approvata. Tale scelta se da un lato ha cercato di aumentare l'efficienza del processo, evitando la dispersione di risorse, dall'altro può aver disincentivato o indirizzato i territori su temi e progetti più sicuri, limitando la portata innovativa, la dimensione dei partenariati, la possibile "cross fertilization".

Come indicato nella Comunicazione agli Stati membri, "la cooperazione non può limitarsi ad un mero scambio di esperienze ma deve comprendere l'attuazione di un progetto comune .....tenendo conto degli orientamenti tematici chiaramente definiti dai Gruppi di azione locale nel proprio piano di sviluppo". La cooperazione pertanto deve tradursi nella realizzazione di un'azione comune coerente con la strategia di sviluppo locale, concreta, possibilmente sostenuta da una struttura comune.

---

<sup>33</sup> Orientamenti per l'applicazione amministrativa di progetti di cooperazione tra zone rurali finanziati attraverso programmi operativi o sovvenzioni globali, Commissione Europea, Bruxelles, gennaio 2004

L'azione comune può essere sviluppata in forma congiunta o coesa da parte del partenariato oppure può prevedere " *diverse operazioni locali...collegate da un'impostazione comune*" in cui ogni partner è incaricato dello svolgimento di specifiche azioni all'interno di un progetto condiviso regolato da un Accordo.

Accanto all'azione comune concreta, comunque gestita, il progetto di cooperazione può prevedere una serie di operazioni condotte localmente dai partner, per rafforzare/completare l'iniziativa comune.

#### **4.4 I progetti di cooperazione transnazionale e interterritoriale in Italia<sup>34</sup>**

##### *L'attuazione finanziaria*

I progetti di cooperazione attivati in Italia sono 129 di cui 67 a carattere interterritoriale e 62 transnazionale.

Relativamente ai progetti transnazionali 17 sono coordinati da GAL italiani di cui 16 afferenti a regioni fuori Obiettivo 1 e uno alla Sardegna, mentre gli altri sono coordinati da GAL prevalentemente del Nord Europa.

Le risorse finanziarie pubbliche inizialmente dedicate alla realizzazione delle iniziative di cooperazione ammontavano a poco più di 56 Milioni di euro, pari a circa il 12% del totale delle risorse finanziarie complessivamente assegnate ai Programmi Leader+ regionali. Nel corso dell'attuazione dell'Iniziativa, a seguito delle diverse rimodulazioni finanziarie deliberate dalle Regioni e della riduzione delle risorse complessivamente assegnate ai Piani Leader Regionali, l'incidenza dell'Asse II Cooperazione è andata via via diminuendo attestandosi, attualmente, intorno all'11%. Alla chiusura dell'Iniziativa Leader+ le risorse pubbliche dell'Asse II ammontano a circa 49,5 Milioni di euro facendo registrare, rispetto alla dotazione iniziale, una diminuzione pari al 12,3%.

##### *I temi catalizzatori*

L'analisi degli interventi messi in campo dai GAL ha consentito di attribuire a ciascun progetto, in quanto predominante, uno dei quattro temi catalizzatori indicati dalla Commissione europea. Gli interventi di cooperazione dei GAL italiani

---

<sup>34</sup> Le informazioni contenute in questo paragrafo sono state estrapolate dal Documento "I Progetti di cooperazione transnazionale e interterritoriale nel LEADER+. Rapporto di monitoraggio. Giugno 2008" (a cura di B. Zanetti), Rete Leader, 2008, al quale si rimanda per ulteriori approfondimenti. Il documento è consultabile sul sito della Rete: [www.reteleader.it](http://www.reteleader.it)

nell'ambito dell'Iniziativa Leader+ sono prevalentemente volti verso la valorizzazione delle risorse naturali e culturali e dei prodotti locali.

Dalla lettura dei progetti è emerso che il 47% di questi è diretto a realizzare interventi di "Valorizzazione delle risorse naturali e culturali locali" dei territori italiani. In quest'ambito, dei 61 progetti 33 sono realizzati da partenariati transnazionali. I progetti messi in campo sono diretti recuperare e rafforzare gli elementi dell'identità territoriale, mediante la realizzazione d'interventi diretti prevalentemente a: associare ai territori una caratteristica geografica, storica e culturale comune (es. studi e censimenti, itinerari legati a eventi storici, personaggi, centri d'informazione, ecc.); preservare le aree naturali e attivare nuove attività culturali, sportive ed economiche (es. pacchetti turistici integrati, creazione di vie di comunicazione, sentieri guidati, eventi sportivi, ecc.); preservare e valorizzare le tradizioni e la cultura locale (es. studi e ricerche, formazione, recupero e valorizzazione delle risorse locali, mostre ed eventi, ecc.). Seguono con il 34%, i progetti di cooperazione diretti alla "Valorizzazione dei prodotti locali": su un totale di 44 progetti, 28 sono realizzati a livello interterritoriale. Nell'intento di tutelare, valorizzare e promuovere i prodotti dei territori, i principali interventi messi in campo dai progetti sono diretti a: realizzare piani di marketing; riorganizzare i processi di filiera; associare e strutturare gli interessi individuali intorno a risorse locali riconosciute (es. itinerari legati a prodotti specifici, tipologie di aziende, creazione di marchi territoriali, ecc.).

Il 12% dei progetti è invece finalizzato alla realizzazione d'interventi diretti a favorire l'"Utilizzo di nuovi Know-how e nuove tecnologie": su un totale di 15 progetti nove sono realizzati a livello transnazionale. La quasi totalità dei progetti messi in opera sono diretti a sviluppare e sostenere le capacità degli imprenditori, migliorare la qualità dei prodotti e dei servizi nelle aree rurali attraverso: l'impiego di strumenti informatici per la promozione del territorio e dei suoi prodotti; la creazione di sistemi in rete tra produttori per una migliore organizzazione di particolari settori (es. forestale) o per la circolazione di esperienze e conoscenze in particolari ambiti (es. energie rinnovabili, buone prassi); la realizzazione di corsi di formazione.

Il 7% dei progetti registra un interesse da parte dei GAL italiani verso gli interventi diretti al "Miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali". Sono nove i

progetti riguardanti questo tema di cui quattro transnazionali e cinque a carattere interterritoriale.

Si ritiene opportuno rilevare che dalla lettura dei progetti diversi interventi, in particolar modo quelli diretti alla tutela e valorizzazione dell'ambiente, sembrano riguardare in maniera indiretta il tema del miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali.

### *La tipologia degli interventi*

Partendo da un'analisi degli obiettivi e delle azioni previste dai progetti, sono stati identificati i seguenti settori d'intervento:

- Ambiente e natura
- PMI imprese e artigianato
- Valorizzazione dei prodotti locali
- Risorse umane
- Società, cultura e tradizioni
- Turismo rurale.

Il turismo rurale è il settore d'intervento che caratterizza gran parte dei progetti di cooperazione. Circa il 32% degli interventi messi in campo dai GAL, infatti, persegue l'obiettivo generale di dare un nuovo impulso al territorio sostenendo la conoscenza delle sue peculiarità attraverso il miglioramento e la diversificazione dell'offerta turistica.

In termini operativi questa tipologia d'intervento è per lo più diretta a incrementare e stabilizzare le presenze turistiche nei territori interessati e si rileva soprattutto nei progetti che perseguono l'obiettivo di dare una maggiore e migliore visibilità ai territori dal punto di vista paesaggistico, ambientale, storico e culturale. Su un totale di 41 progetti operanti nel settore del turismo rurale, 16 sono realizzati in ambito interterritoriale e 25 transnazionale.

Le azioni messe in campo per il raggiungimento di tale obiettivo, prevedono: studi e censimenti, interventi di riqualificazione delle risorse culturali, storiche e ambientali, l'implementazione d'itinerari, piani di marketing, ecc.; l'organizzazione di eventi, manifestazioni, fiere e la realizzazione di strumenti divulgativi cartacei

e/o multimediali (cataloghi, brochure, DVD, ecc.); la realizzazione di corsi di formazione, *stage*, workshop, ecc.

Occorre rilevare che ai progetti caratterizzati da interventi specifici a favore dell'attrattività turistica, sono da affiancarne altri in cui il turismo rurale, con interventi di carattere trasversale, promuove il territorio e i suoi prodotti.

Lo sviluppo dei territori da parte dei GAL trova un ulteriore elemento di forza nei prodotti locali. Per questo motivo nel panorama dei progetti avviati si registra anche un elevato interesse nei confronti della realizzazione di azioni dirette alla valorizzazione dei prodotti locali: il 29% degli interventi messi in campo, infatti, sono diretti a promuovere e valorizzare i prodotti della natura (come ad esempio pietra e legno), agricoli, eno-gastronomici e artigianali dei territori. Dei 38 progetti censiti, 25 sono a carattere interterritoriale e 13 transnazionale. I principali interventi prevedono: la riorganizzazione dei processi produttivi e di valorizzazione dei prodotti della filiera; lo studio di piani di marketing diretti per lo più a collegare i prodotti alle tradizioni locali e del territorio; lo scambio di know-how.

L'interesse nei confronti degli interventi diretti alla tutela e valorizzazione dell'ambiente si conferma intorno a circa il 15%. Dei 19 progetti di cooperazione complessivamente in corso 10 sono a carattere interterritoriale e nove transnazionale. In generale si può affermare che le azioni messe in campo dagli interventi volti alla tutela e valorizzazione dell'ambiente sono prevalentemente dirette: alla promozione, validazione e consolidamento d'iniziative di sviluppo sostenibile; alla valorizzazione di aree particolari (umide, montane, protette, ecc.); allo scambio di know-how.

I progetti diretti alla valorizzazione degli aspetti legati a società, cultura e tradizioni sono 21, di cui 15 a carattere interterritoriale e sei transnazionale. Complessivamente, quindi, il 16% degli interventi messi in atto dai GAL, riconosce alle tradizioni culturali la capacità di dare vitalità e/o creare nuovi settori produttivi, accrescere le capacità attrattive dei territori rurali, rafforzare l'identità sociale e culturale e intensificare la partecipazione attiva della popolazione dei territori rurali.

Il 4% degli interventi, tutti transnazionali, è finalizzato alla valorizzazione professionale delle risorse umane mediante la promozione, attraverso scambi di

conoscenze e corsi di formazione, di competenze professionali e della permanenza dei giovani nelle aree rurali.

Sempre a livello transnazionale, il 3% dei progetti è infine diretto a rafforzare il ruolo delle PMI e dell'artigianato nei territori attraverso la costituzione di reti e sistemi di comunicazione.

### *Le attività e i prodotti realizzati*

Non di facile lettura è stata l'analisi delle attività e dei prodotti realizzati a causa dell'eterogeneità degli interventi messi in campo e delle modalità seguite dai GAL per la redazione dei progetti e dell'assenza d'indicatori specifici comuni per le attività realizzate nell'ambito della cooperazione Leader+.

Tuttavia, l'Unità di Animazione, partendo dalle informazioni contenute nello stato di avanzamento dei progetti ha avviato una prima analisi riconducendo per ogni singolo progetto, prodotti e attività realizzate nell'ambito delle seguenti prevalenti tipologie:

- Iniziative nel campo della formazione e dell'informazione;
- Promozione e partecipazione eventi;
- Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT);
- Servizi comuni per le imprese;
- Servizi alle imprese turistiche;
- Studi e indagini;
- Investimenti materiali.

Dall'analisi emerge che l'84% dei progetti prevede la realizzazione d'iniziative nel campo della formazione e informazione. In particolare, le iniziative informative sono state realizzate attraverso incontri, convegni, seminari e tavole rotonde; nello specifico, la tipologia di azione prevalentemente utilizzata è quella degli incontri, che si presentano non solo come momenti volti a favorire la circolazione delle informazioni nell'ambito del partenariato, ma anche per sensibilizzare la popolazione sui contenuti dei singoli progetti, approfondire e raccogliere suggerimenti e proposte su alcuni aspetti con categorie privilegiate di operatori locali (imprenditori, associazioni, popolazione, ecc.) e favorire la costituzione di reti tra operatori locali. Nel campo della formazione, gli interventi sono stati orientati,

principalmente ad accrescere le competenze nell'ambito di workshop tematici, seminari didattici e visite di scambio.

Quasi tutti i progetti hanno previsto la realizzazione di materiale divulgativo che, in larga parte, è rappresentato da brochure e flyer volti a fornire informazioni sul progetto, sui territori e i soggetti coinvolti. In diversi progetti la promozione e la conoscenza dei territori sono state approfondite attraverso la realizzazione di cataloghi o guide turistiche e/o gastronomiche oppure attraverso l'impiego di prodotti multimediali quali i CD e DVD e format televisivi.

Inoltre, nella gran parte dei progetti la promozione dei territori e dei loro prodotti è realizzata con la promozione e partecipazione a eventi. In molte iniziative l'aspetto della cooperazione ha costituito senza dubbio un elemento per promuovere le imprese locali e la commercializzazione dei loro prodotti a livello regionale, nazionale e internazionale. In gran parte dei casi, infatti, si riscontra un'alta partecipazione a fiere locali, nazionali e internazionali oppure attraverso l'organizzazione di particolari eventi promozionali.

Discreta diffusione trova l'adozione di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT). Il 60% dei progetti, infatti, ha previsto la realizzazione di siti internet per dare visibilità sia agli interventi e alle iniziative avviate dal progetto sia ai territori e ai loro prodotti. In molti progetti, prevalentemente in quelli a carattere transnazionale, i siti web, anche attraverso l'utilizzo del sistema intranet, sono utilizzati come supporto all'attività di gestione e coordinamento del partenariato. Quest'utilizzo del sito web ha consentito da un lato una tempestiva comunicazione e circolazione di materiale di lavoro all'interno del partenariato e dall'altro ha contribuito a ridurre i costi concernenti l'organizzazione d'incontri di partenariato o d'invio di documentazione. Diversi progetti hanno invece previsto la realizzazione di una banca dati per la riorganizzazione delle informazioni relative, ad esempio, a produttori e imprese o da pubblicare *on line* per facilitare la diffusione delle informazioni.

Di minore entità sono i progetti che hanno scelto la realizzazione di un "portale" per promuovere turisticamente una determinata area o per avviare servizi di *e-commerce*.

Il 50% dei progetti in corso ha realizzato studi e indagini la maggior parte dei quali condotti nell'ambito d'interventi a carattere interterritoriale. Molti di questi sono ricondotti ad attività di censimento (su beni culturali, tradizioni, tipologie produttive, ecc.) che costituiscono la base per l'implementazione delle Banche dati. In alcuni casi sono state condotte delle ricognizioni delle esperienze su specifiche tematiche mentre in altri progetti gli studi e le indagini hanno rappresentato la base sulla quale costruire gli interventi sul territorio.

Il 47% dei progetti prevede la realizzazione servizi comuni per le imprese. Tali servizi sono per lo più rappresentati dalla redazione di piani di comunicazione, di marketing e, in alcuni casi, di disciplinari o la realizzazione di linee guida dirette a fornire indicazioni a operatori e/o imprenditori per migliorare l'offerta di servizi o prodotti.

Il turismo rurale è, come è stato accennato nel paragrafo precedente, il tema conduttore di una buona parte dei progetti di cooperazione e sono, come abbiamo visto, diversi gli strumenti utilizzati per dare visibilità ai territori e incentivare le visite dei turisti (siti, cataloghi, guide, ecc.). Per migliorare e diversificare l'offerta turistica, il 34% dei progetti ha previsto la realizzazione di attività e servizi alle imprese turistiche. Molti sono i progetti che per diversificare l'offerta turistica dei territori hanno realizzato itinerari enogastronomici, culturali e ambientali. Il miglioramento dell'offerta turistica è perseguito anche attraverso la realizzazione di specifici servizi quali, ad esempio, la creazione di un centro unico di prenotazione e per la pianificazione e gestione dei servizi turistici.

Gli investimenti materiali rappresentano una piccola parte delle attività realizzate; solo il 5% dei progetti, infatti, prevede la realizzazione d'interventi diretti a valorizzare aree migliorandone la fruibilità o offrendo servizi utili alla popolazione e ai turisti.

L'analisi condotta nel complesso conferma il carattere fortemente immateriale degli interventi realizzati nell'ambito dei progetti di cooperazione diretti a favorire gli scambi di esperienze e conoscenze, promuovere i territori e i loro prodotti attraverso l'utilizzo di diversi strumenti.

### *I destinatari*

L'analisi degli interventi consente di confermare che, sia a livello interterritoriale sia transnazionale, le imprese rappresentano i destinatari diretti e indiretti maggiormente interessati.

L'88% dei progetti, infatti, destina i loro interventi alle imprese e dall'analisi del dato si rileva che la quasi totalità di questi si dirige in particolare, sia in maniera diretta sia indiretta, verso le imprese legate al settore del turismo (*tour operator*, strutture di ricezione, ecc.). Il maggior coinvolgimento di queste ultime si riscontra negli interventi a carattere transnazionale (40% dei progetti) diretti alla valorizzazione delle risorse naturali e culturali dei territori, dove il confronto e l'apertura verso territori stranieri stimolano la realizzazione di azioni dirette a promuovere i territori attraverso una migliore organizzazione e potenziamento dell'offerta turistica locale.

Circa il 46% degli interventi è rivolto invece alle imprese agroalimentari e il loro maggior coinvolgimento è negli interventi interterritoriali diretti alla valorizzazione dei prodotti cui fanno seguito con il 35% le imprese agricole e con il 24% le imprese artigiane.

La realizzazione degli interventi nel settore del turismo rurale porta come logica conseguenza, che turisti e popolazione locale, rispettivamente nel 52% e 40% dei progetti, siano i destinatari indiretti che maggiormente usufruiscono dei benefici derivanti dagli interventi di riqualificazione del territorio e dal miglioramento dei servizi turistici.

Con il 54% dei progetti gli Enti Pubblici/Locali rappresentano la terza categoria di destinatari diretti maggiormente interessati dagli interventi di cooperazione. Nel 59% dei progetti interterritoriali gli Enti Pubblici/Locali sono coinvolti in particolar modo nell'ambito degli interventi diretti alla valorizzazione dei prodotti locali (creazione di distretti rurali, organizzazione di manifestazioni ed eventi di carattere commerciale e culturale per la promozione del territorio, dei suoi prodotti e delle tradizioni, ecc.), mentre circa il 42% dei progetti transnazionali vede un maggior coinvolgimento di questa categoria di destinatari nell'ambito degli interventi diretti alla valorizzazione delle risorse naturali e culturali (tutela e promozione del patrimonio naturale, storico e artistico).

L'ampio ricorso alla realizzazione di studi di fattibilità, organizzazione di manifestazioni ed eventi, implementazione di siti web e portali, pubblicazioni di materiale informativo e divulgativo, fa sì che con il 55% degli interventi, si mantiene alto il grado di coinvolgimento delle società di servizi e strutture di supporto alle attività realizzate dai partenariati (informatica, organizzazione eventi, stampa materiale informativo e pubblicazioni, filmati, ecc.).

Rimane basso l'interesse verso interventi specificatamente destinati ai giovani (7%) e alle donne (2%).

### *I partenariati*

L'analisi della composizione dei partenariati dei 129 progetti censiti indica che, nella realizzazione dei progetti di cooperazione, sono coinvolti 126 GAL (uno pugliese finanziato con fondi regionali), di cui 57 appartengono alle regioni Obiettivo 1 e 69 alle regioni fuori Obiettivo 1. Si rileva che nella realizzazione dei progetti di cooperazione è coinvolto il 100% dei GAL selezionati nelle aree Obiettivo 1 e l'89% dei GAL selezionati nell'area fuori Obiettivo 1 (non tutti i GAL infatti hanno avviato progetti di cooperazione).

### I partenariati transnazionali

La raccolta delle informazioni sulla composizione dei partenariati transnazionale mette in evidenza che sono coinvolti circa ben 324 partner, GAL e non, nella realizzazione dei 62 progetti censiti.

Il numero complessivo dei GAL coinvolti è 259 di cui 100 italiani cui si aggiunge il GAL finanziato con fondi regionali.

Con riferimento alla dislocazione sul territorio nazionale dei GAL, l'analisi condotta per verificare il grado di coinvolgimento registra che il 41% dei GAL coinvolti nei progetti di cooperazione transnazionale appartiene alle Regioni Obiettivo 1. Sono 12 le regioni in cui tutti GAL selezionati hanno scelto di avviare iniziative di cooperazione transnazionale, 5 delle quali sono afferenti all'Obiettivo 1.

I partner stranieri, GAL e non, coinvolti nei partenariati appartengono a 27 Stati. Nonostante l'elevato numero di Paesi coinvolti la più alta concentrazione di progetti si conferma con partner appartenenti all'area mediterranea e in

particolare con Spagna (18), Francia (15), Grecia e Portogallo (10). Con 11 progetti si conferma, invece, la Finlandia come il paese partner nord europeo preferito dai GAL italiani.

Tale concentrazione trova conferma anche nel numero dei partner coinvolti: il 23% dei GAL stranieri con i quali sono stati avviati progetti di cooperazione è rappresentato, infatti, dagli spagnoli, il 19% dai greci e il 12% dai portoghesi cui fanno seguito con il 10% i GAL francesi. Sono 6 i progetti complessivamente avviati con i Paesi Terzi.

Il numero dei partner no GAL che formalmente partecipano alle iniziative è pari complessivamente a 65 di cui 31 italiani, 24 europei e 10 appartenenti a Paesi Terzi.

Tra i progetti censiti si evidenzia un'articolata organizzazione del partenariato adottata nell'ambito del progetto "Rete Europea Leader+ energia rinnovabile - ELREN" il cui obiettivo è creare una rete per favorire lo scambio di esperienze pratiche e conoscenze nel settore delle energie rinnovabili. Per meglio garantire il raggiungimento dell'obiettivo e, nello stesso tempo, assicurare una gestione efficiente, il partenariato è stato articolato su tre livelli: il primo è rappresentato dai *core partner* (4 GAL di 4 paesi europei), ovvero dai promotori e responsabili della realizzazione delle attività previste, il secondo è rappresentato dai *support partner* (41 GAL di 10 paesi europei) che aderendo al progetto si sono impegnati a implementare la Banca dati con le informazioni inerenti alle energie rinnovabili dei paesi di appartenenza mentre il terzo livello è rappresentato dai *support partner no GAL* (11 partner appartenenti a 11 paesi europei) rappresentato da strutture tecniche (quali ad esempio le università, centri di ricerche, ecc.) anche loro coinvolti nell'aggiornamento della Banca dati.

Il maggior coinvolgimento dei partner "no GAL" (36) è nella realizzazione degli interventi diretti alla valorizzazione delle risorse naturali e culturali (Enti Parco, Enti locali, ecc.). In misura minore sono coinvolte, invece, le Agenzie di Sviluppo Locale e prevalentemente negli interventi diretti alla valorizzazione dei prodotti locali. In linea generale, comunque, i partner "no GAL" sono rappresentati dalle Amministrazioni Centrali o Locali (Ministeri, Comuni, Province), Enti pubblici, Camere di Commercio, Università e Associazioni.

Relativamente ai GAL italiani impegnati nel ruolo di coordinamento emerge che 40 dei 62 progetti di cooperazione transnazionale sono coordinati da 27 GAL italiani. Sono i GAL francesi e finlandesi a coordinare il numero più alto dei progetti di cooperazione (4) in cui sono coinvolti i GAL italiani.

L'analisi della dimensione dei partenariati di cooperazione conferma la tendenza alla costituzione di gruppi di lavoro con un numero piuttosto elevato di partecipanti. Pur attestandosi la dimensione media dei partenariati intorno ai 5 partner, sono ben 13 i progetti che presentano dai 10 a un numero superiore di partner (GAL e non).

L'accordo di cooperazione costituisce per tutti i progetti censiti, il documento che di base regola i rapporti tra partner per la realizzazione dei progetti di cooperazione. Solo nel caso di 4 progetti, costituitisi nella precedente edizione dell'Iniziativa e che con il Leader+ hanno consolidato sia i rapporti tra partner sia il progetto stesso, è stata prevista la costituzione di un GEIE (Gruppo Europeo di Interesse Economico). Si tratta di progetti con partenariati ampi e diretti ad attivare una forte azione di marketing territoriale anche attraverso la promozione e la commercializzazione dei prodotti tipici locali.

### I partenariati interterritoriali

Dall'analisi dei partenariati risultano coinvolti complessivamente 143 partner, GAL e non, nella realizzazione dei 67 progetti a carattere interterritoriale. Sono 108 i GAL complessivamente coinvolti: di questi 53 sono afferenti all'area fuori Obiettivo 1 e 55 all'Obiettivo 1 cui si deve aggiungere il GAL finanziato con fondi regionali. 13 sono le regioni in cui tutti i GAL selezionati hanno deciso di investire nella realizzazione d'interventi di cooperazione interterritoriale.

I partner "no GAL" coinvolti nei partenariati sono 34, di cui 28 afferenti alle Regioni fuori Obiettivo 1 e 6 alle regioni Obiettivo 1. La maggior parte di essi s'identifica in Amministrazioni locali (Comuni, Province), Enti locali (in particolare Enti Parco), Università e Associazioni. Dei 34 partner no GAL, 19 sono coinvolti in partenariati diretti ad attivare interventi di valorizzazione delle risorse naturali e culturali e 15 in partenariati diretti alla valorizzazione dei prodotti locali.

## 4.5 Conclusioni

Nonostante le numerose criticità, elencate nei paragrafi precedenti la cooperazione Leader ha avuto un buon successo. Con il programma volto al termine, si può dire che i maggiori benefici della cooperazione si sono determinati sulla crescita del "savoir faire", sulla acquisizione di nuove capacità nei territori coinvolti e sul superamento dell'isolamento dei territori rurali.

Con la cooperazione un problema viene affrontato "a più mani", valorizzando la maggiore esperienza di un partner, se c'è, o trovando insieme la risposta che si cerca, trasferendo tra i partner possibili soluzioni.

Le testimonianze dei Gal sottolineano fortemente i positivi effetti dei progetti sulla sfera immateriale/gestionale, sul miglioramento delle competenze/conoscenze professionali, gestionali e organizzative, sul rafforzamento dell'identità.

In ogni caso l'apporto esterno serve al territorio nel cercare di superare i vincoli legati alla dimensione locale: i Gal "vedono" nelle esperienze di cooperazione lo strumento idoneo per il superamento dell'isolamento. I gruppi hanno, nel corso dell'attuazione, condiviso strategie per risolvere problematiche comuni alle aree rurali o, al contrario, per promuovere peculiarità che accomunano i territori dei partner.

Pur se gli effetti di natura economica sono ancora modesti, l'aumento della visibilità derivante ai territori dalla promozione congiunta di beni e prodotti, la crescita della competitività delle imprese derivante dal consolidamento e/o apertura di nuovi mercati, l'effetto sul reddito e sulla occupazione nelle zone rurali potrà senz'altro rendersi più evidente nel tempo.

Perché questo avvenga e la cooperazione possa efficacemente tradursi in un valore aggiunto, è però necessario che i progetti assicurino una maggiore coerenza con le strategie di sviluppo locale e i partenariati si orientino verso iniziative originali, innovative, solidamente costruite e sostenibili.

## BIBLIOGRAFIA

A. Pesce, G. De Fano, C. Zumpano, Le Iniziative Comunitarie nello sviluppo rurale, in F. Mantino, A. Monteleone, D. Storti (a cura di), Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Un bilancio a metà percorso, INEA, Roma, 2005.

B. Zanetti (a cura di), I Progetti di cooperazione transnazionale e interterritoriale nel LEADER+. Rapporto di monitoraggio. Giugno 2008, Rete Leader, Roma 2008.

B. Zanetti (a cura di), I progetti di cooperazione transnazionale Leader+, Repertorio, Macerata, 2009.

C. Zumpano, "Ruoli e funzioni delle Iniziative Comunitarie nella programmazione 2000-2006", in E. Gatto, F. Mantino (a cura di) Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Verso la nuova programmazione 2000-2006, INEA, Roma 2000.

C. Zumpano (a cura di), Le buone prassi per la cooperazione fra territori rurali, Roma, 2009.

G. De Mottoni (a cura di), Equal: idee, esperienze e strumenti nelle buone pratiche dei Partenariati di Sviluppo, SNS Equal ISFOL, Roma, 2004.

L. D'Alessandro (a cura di), Compendium, Iniziativa Comunitaria EQUAL - Il fase 2004-2008, SNS Equal ISFOL, Roma, 2005.

M. L. Minerva (a cura di), I progetti di cooperazione Interterritoriale nel Leader+, Repertorio, Macerata, 2009.

V. Cardinali (a cura di), Reportage Equal 2001 - 2003: obiettivi, protagonisti, strategie, SNS Equal ISFOL, Roma, 2002.