

Fondi strutturali e di investimento europei
Orientamenti per gli Stati membri e le autorità di programma
Orientamenti per i beneficiari

**Orientamenti sullo sviluppo locale di tipo partecipativo
per gli attori locali**

Versione 2: agosto 2014
Aggiornata alla luce delle osservazioni dei traduttori

Orientamenti sullo sviluppo locale di tipo partecipativo per gli attori locali

Maggio 2014

Indice

Introduzione	8
Capitolo 1. Perché uno sviluppo locale di tipo partecipativo?	10
Capitolo 2. Otto tappe fondamentali per l'avvio del CLLD	14
Capitolo 3. Come sostenere i partenariati CLLD per far fronte alle nuove sfide	20
Capitolo 4. I motivi per realizzare il CLLD e le modalità della sua introduzione nelle città	54
Capitolo 5. Motivi e modalità del CLLD a favore dell'inclusione sociale	75
Capitolo 6. Come realizzare il coordinamento con altri fondi	92
Capitolo 7. Come rendere il CLLD più sicuro, più rapido e più facile per i gruppi di azione locale	109

Figure

Figura 1: Diagramma a spirale del partenariato d'area e della trinità strategica del CLLD nel corso del tempo.	15
Figura 2: Fissazione dei confini.....	26
Figura 3: Unità aziendali; sullo sfondo il centro commerciale Rathmor posseduto dall'impresa sociale Creggan Enterprises a Derry/Londonderry, Regno Unito	56
Figura 4: Rapporti tra politiche settoriali, strategie di sviluppo urbano integrato e CLLD.	58
Figura 5: Diagramma utilizzato a Monteveglio per comunicare i principi della propria economia circolare.....	60
Figura 6: Alba Iulia, complesso edilizio 2 prima e dopo (fonte: Relazione UE su 50 casi)	62
Figura 7: Recupero di uno spazio sociale in un parco di Terrassa.....	63
Figura 8: Veduta aerea del Silicon Roundabout a Shoreditch, East London.....	64
Figura 9: Parte del "Creative Cauldron" di Tallinn, Estonia.....	65
Figura 10: Amersfoort NL, un partenariato per l'alimentazione sostenibile	67
Figura 11: La popolazione locale opera su una mappa base per un'attività di "progettazione partecipata" (fonte: communityplanning.net).....	69
Figura 12: Il ruolo di animazione del coordinatore di GAL urbani	70
Figura 13: le 34 aree di Berlino selezionate per la gestione dei quartieri	72
Figura 14: Configurazioni spaziali del CLLD in un contesto urbano e rurale-urbano	73
Figura 15: La spirale dell'innovazione secondo My Generation at Work	76
Figura 16: Job Point, Berlino	87
Figura 17: Grafico di "Go For It" - "My generation at work"	88
Figura 19: Coordinamento tra GAL e FLAG	94
Figura 20: Fasi del multifondo o monofondo.....	97
Figura 21: Un unico organismo responsabile per il coordinamento di quattro fondi	104
Figura 22: Rapporti potenziali tra i comitati di gestione dei GAL sostenuti dai diversi fondi... ..	105
Figura 23: GAL e FLAG con lo stesso confine	106
Figura 24: Demarcazione territoriale	106
Figura 25: Condivisione dei confini geografici	107
Figura 26: FLAG e GAL cooperano su temi comuni	107
Figura 27: Sistema di attuazione del CLLD	109

Riquadri

Riquadro 1: Esempi di risposta a diverse sfide mediante l'attuazione di strategie di sviluppo locale	23
Riquadro 2: Articolo 33 del CPR sulle strategie di sviluppo locale	25
Riquadro 3: Esempi di definizione dell'area: Portogallo e Finlandia.....	27
Riquadro 4: Esempio di carattere integrato di una strategia da "My generation URBACT"	30
Riquadro 5: Polo d'i creare un'altra entità giuridica nnovazione nell'ambito del piano strategico LEADER 2007-2013 per il West Cork	32
Riquadro 6: Fissazione degli obiettivi e monitoraggio presso IRD Duhallow.....	34
Riquadro 7: Esempio di processo partecipativo per la preparazione della strategia di sviluppo locale da parte di un gruppo LEADER spagnolo nella valle del Jerte	37
Riquadro 8: Esempio di un piano d'azione previsto nell'ambito dell'asse 4 del FEP in Francia..	38
Riquadro 9: Esempio di un sistema di valutazione inter pares istituito dal GAL finlandese Kasvu	40
Riquadro 10: I compiti dei gruppi di azione locale.....	40
Riquadro 11: Sviluppo di capacità da parte del FLAG della Lapponia nord-orientale	42
Riquadro 12: Il partenariato nei GAL finlandesi.....	44
Riquadro 13: Selezione dei progetti da parte del partenariato North Highlands LEADER+.....	45
Riquadro 14: Selezione delle operazioni e pagamento da parte dei GAL LEADER nella regione spagnola dell'Aragona.....	47
Riquadro 15: Selezione delle operazioni e pagamento da parte dei GAL finlandesi	48
Riquadro 16: Esempio di sostegno preparatorio per i FLAG in Estonia	50
Riquadro 17: Norme per le attività di cooperazione dei GAL in Svezia e in Polonia.....	52
Riquadro 18: Monteveglio, un movimento di transizione sostenuto dall'amministrazione cittadina	59
Riquadro 19: Duisburg Marxloh (DE) – un approccio partecipativo allo sviluppo urbano integrato.....	61
Riquadro 20: Terrassa, Catalogna, Spagna.....	62
Riquadro 21: Shoreditch Trust: un quartiere creativo a Londra	63
Riquadro 22: Alston Cybermoor - una città digitale in un contesto rurale.....	66
Riquadro 23: Gli approcci del CLLD a favore dell'inclusione sociale a Limerick, in Irlanda.....	79
Riquadro 24: Piano locale per l'integrazione e l'occupazione nella Grande Narbonne, Francia	80
Riquadro 25: Casas Primeiro (Housing First), Lisbona, Portogallo.....	81
Riquadro 26: Integrazione dei Rom a Cserehát, Ungheria.....	82
Riquadro 27: Integrazione positiva a Riace, Calabria, Italia.....	83
Riquadro 28: Il programma South Tyrone Empowerment integra i migranti con un approccio basato sulla responsabilizzazione e sui diritti	83
Riquadro 29: Coordinamento a livello regionale in Polonia	97
Riquadro 30: Implicazioni del multifondo e del monofondo per il coordinamento dei fondi a livello locale.....	98
Riquadro 31: Coordinamento dei fondi UE in Tirolo, Austria	99
Riquadro 32: Una mappa di pianificazione CLLD	100
Riquadro 33: Pianificazione multisettoriale in Andalusia e piattaforma multifondo nell'area sud-orientale di Cork.....	101
Riquadro 34: Coordinamento tra FLAG e GAL nel Levante Almeriense, Spagna	103
Riquadro 35: La gestione dei GAL e dei FLAG tramite un unico organismo - i Pays in Francia e le agenzie di sviluppo locale in Grecia	104
Riquadro 36: Comitati di coordinamento tecnico nella valle del Jerte, Spagna	105
Riquadro 37: L'approccio della demarcazione alle strategie complementari utilizzate dai GAL e dai FLAG italiani.....	107
Riquadro 38: Cooperazione tra FLAG e GAL nella Finlandia orientale.....	108

Riquadro 39: Soluzioni finanziarie adattate al CLLD in Polonia.....	112
Riquadro 40: Centri ELY in Finlandia: un'amministrazione efficiente e la separazione dei poteri rispetto al gruppo di azione locale pesca (FLAG)	112
Riquadro 41: Esempi di regimi quardo dalla Scozia (Regno Unito), Finlandia e Svezia	114
Riquadro 42: I tre tipi di opzioni semplificate in materia di costi	117
Riquadro 43: Staerken Vor Ort: L'utilizzo delle somme forfettarie per coprire i costi di gestione	119

Acronimi e sigle principali

CLLD	Sviluppo locale di tipo partecipativo
CPR	Regolamento recante disposizioni comuni
FEASR	Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale
EFF	Fondo europeo per la pesca
FEAMP	Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca
RESR	Rete europea per lo sviluppo rurale
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale
FSE	Fondo sociale europeo
Fondi SIE	Fondi strutturali e di investimento europei (FEASR, FEAMP, FESR, FSE e Fondo di coesione)
UE	Unione europea
FARNET	Rete delle zone di pesca europee
FLAG	Gruppo di azione locale pesca
OI	Organismo intermedio
ITI	Investimenti territoriali integrati
GAL	Gruppo di azione locale
SSL	Strategia di sviluppo locale
LEADER	Collegamento fra azioni di sviluppo dell'economia rurale
AG	Autorità di gestione
SCO	Opzioni semplificate in materia di costi

Ringraziamenti

Il presente documento è stato redatto dagli esperti di sviluppo locale Paul Soto e Peter Ramsden e rivisto per la stampa dalla Commissione europea¹. Hanno contribuito anche gli esperti che hanno partecipato alle riunioni dei focus group: Reiner Aster, Urszula Budzich-Szukala, Laura Collini-Tesserae, John Grieve e Katalin Kolosy.

I presenti orientamenti si propongono di favorire lo sviluppo locale di tipo partecipativo e di incoraggiare le buone pratiche. Non sono giuridicamente vincolanti per nessuna delle entità coinvolte nell'attuazione dei fondi SIE né per gli Stati membri, ma offrono linee guida e raccomandazioni e rispecchiano le migliori pratiche.

Lasciano impregiudicata la legislazione nazionale e devono essere letti e possono essere adattati tenendo conto del quadro giuridico nazionale.

I presenti orientamenti lasciano impregiudicata l'interpretazione della Corte di giustizia e del Tribunale, ed anche le decisioni della Commissione.

¹ Direzioni generali: Agricoltura e sviluppo rurale, Occupazione, affari sociali e inclusione, Affari marittimi e pesca, e Politica regionale e urbana. In prosieguo "le DG dei Fondi SIE".

Introduzione

Obiettivo degli orientamenti

Questa guida allo sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) è stata pubblicata all'inizio del periodo di programmazione 2014-2020 allo scopo di fornire, a coloro che sono direttamente coinvolti nei gruppi di azione locale, alcuni strumenti e suggerimenti pratici per attuare il CLLD in diversi contesti.

La guida integra gli "Orientamenti sullo sviluppo locale di tipo partecipativo nell'ambito dei Fondi strutturali e di investimento europei"² pubblicati dalle DG dei Fondi SIE per aiutare le autorità dei vari Stati membri a creare le condizioni necessarie per utilizzare efficacemente il CLLD negli accordi di partenariato e progettarlo nell'ambito dei rispettivi programmi.

La guida dovrebbe altresì essere rilevante per dimostrare a città e organizzazioni sociali che il CLLD è uno strumento efficace per affrontare alcune delle loro sfide, spiegando inoltre le modalità di utilizzo del FSE e del FESR.

Per quanto riguarda i partenariati LEADER e FARNET (Rete delle zone di pesca europee) la guida si propone di contribuire all'elaborazione di strategie più mirate e qualitativamente migliori che abbiano un chiaro orientamento ai risultati e rispondano alle mutevoli condizioni esterne. La guida fa riferimento al nuovo quadro dei risultati per la realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020. I suoi destinatari di riferimento sono gli operatori e gli attori locali, in particolare i presidenti e i coordinatori dei gruppi di azione locale. Dovrebbe comunque essere utile anche per le autorità di gestione (AG) e gli altri soggetti interessati che partecipano all'attuazione del CLLD, offrendo loro una migliore comprensione di alcune questioni chiave cui i soggetti coinvolti devono far fronte sul campo. Si rivolge ai nuovi partenariati nelle città e per l'inclusione sociale, ed è diretta altresì agli oltre 2 600 partenariati LEADER e FARNET già esistenti.

Il capitolo 1 illustra i motivi per i quali è opportuno attuare il CLLD nel contesto in rapida evoluzione che si riscontra a livello locale in diverse aree europee.

Il capitolo 2 conduce il lettore attraverso le otto fasi necessarie alla realizzazione del CLLD, utilizzando una spirale per illustrare il rapporto a tre fra strategia, partenariato e area.

Il capitolo 3 si concentra sui partenariati esistenti, in particolare i circa 2 600 gruppi LEADER e FARNET. Illustra il modo in cui il CLLD può essere adeguato alle nuove sfide. Comincia constatando che le condizioni locali di questo periodo di programmazione sono radicalmente diverse da quelle dei due precedenti periodi di riferimento dei programmi. A causa della crisi continuare ad agire come in passato ("business as usual") non è più un'opzione. È necessario adottare un nuovo modo di pensare, sondare approcci nuovi, soprattutto per quanto riguarda l'utilizzo del CLLD per la creazione di posti di lavoro, e raccogliere alcune delle sfide di breve e lungo periodo emerse in seguito alla crisi.

Il capitolo 4 analizza i motivi per realizzare il CLLD e le modalità della sua introduzione nelle città in rapporto alle sfide specifiche con cui queste si devono confrontare: per quanto

² Cfr.: http://ec.europa.eu/regional_policy/information/guidelines/index_en.cfm#4.

riguarda la strategia, il modo di individuare le sfide principali nella città e le modalità di utilizzo del CLLD per sviluppare e attuare una strategia locale di cambiamento; per quanto riguarda il partenariato, le modalità di utilizzo del CLLD per realizzare alleanze efficaci in un contesto urbano; infine, per quanto riguarda le aree, il modo per definire concretamente i confini delle azioni all'interno delle città.

Il capitolo 5 analizza i motivi per realizzare il CLLD e le modalità della sua introduzione a favore dell'inclusione sociale collocando con precisione il CLLD in relazione all'innovazione sociale. Passa quindi a esaminare i punti principali del CLLD per l'inclusione sociale e il modo per affrontare le questioni della strategia, del partenariato e dell'area in un contesto di inclusione sociale. Questo capitolo descrive come il CLLD possa favorire l'inclusione sociale e illustra come ciò possa avvenire in pratica in relazione a numerose sfide sociali, ad esempio per quanto riguarda i gruppi emarginati, i migranti, i senzatetto, nonché l'invecchiamento attivo e la gioventù.

Il capitolo 6 esamina le modalità di coordinamento tra i fondi e la possibilità di migliorare i risultati. Nel quadro delle crescenti restrizioni dei bilanci pubblici è essenziale trarre i massimi vantaggi dalle iniziative esistenti e garantire che siano in linea con le esigenze locali. Il coordinamento tra le iniziative locali è obbligatorio ma quest'obiettivo può essere raggiunto in diversi modi e a livelli diversi, per esempio utilizzando appieno i finanziamenti congiunti. Più specificamente i temi trattati da questo capitolo sono i seguenti: come realizzare sinergie nell'elaborazione e nell'attuazione delle strategie; come unire gli sforzi tra i vari partenariati senza diluirne gli obiettivi; come definire i confini a livello locale nel modo più adeguato ai vari problemi trattati.

Il capitolo 7 descrive il modo per rendere il CLLD più sicuro, veloce e facile. Vi è un generale consenso sul fatto che gli oneri amministrativi sono diventati eccessivi e che questo influisce in modo sproporzionato sui piccoli partenariati CLLD che dispongono di bilanci limitati. Gli obblighi possono generare ritardi e rigidità, e spesso distogliere l'attenzione del personale dal compito principale di incoraggiare e sviluppare i buoni progetti. La relazione della Corte dei conti³ su LEADER ha messo in evidenza il fatto che i partenariati locali hanno la responsabilità di agire in maniera equa e trasparente e di controllare i rischi. Il capitolo in questione descrive il modo per raggiungere un equilibrio tra semplicità e rischio, allo scopo di rendere il CLLD più facile, veloce e sicuro per tutti gli attori.

³ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10_05/SR10_05_IT.PDF.

Capitolo 1. Perché uno sviluppo locale di tipo partecipativo?

L'espressione "sviluppo locale di tipo partecipativo" è utilizzata dalla Commissione europea per descrivere un approccio che rovescia radicalmente la tradizionale politica di sviluppo di tipo "top-down" (dall'alto verso il basso). Con il CLLD è la popolazione locale a prendere in mano le redini della situazione e a formare un partenariato locale che elabora e attua una strategia di sviluppo integrato. La strategia è concepita in modo da svilupparsi sulla base dei punti di forza sociali, ambientali ed economici, ossia sul patrimonio della comunità, piuttosto che limitarsi a compensarne i problemi. Per questo motivo il partenariato riceve finanziamenti di lungo periodo e decide come spenderli.

Non è un caso che l'applicazione dei principi che stanno alla base del CLLD si sia diffusa negli ultimi vent'anni, passando da un piccolo polo formato da 200 progetti pilota LEADER a circa 2 600 partenariati (sia LEADER che asse 4 del FEP (Fondo europeo per la pesca)) che coprono pressoché ogni angolo dell'Europa rurale e gran parte delle coste. Anche gli investimenti complessivi pubblici e privati sostenuti da questi partenariati sono cresciuti, fino a raggiungere circa 8,6 miliardi di EUR nel periodo 2007-2013, per sostenere un'ampia gamma di progetti soprattutto di piccole dimensioni, migliaia di imprese e di posti di lavoro e migliorando sensibilmente i servizi locali e l'ambiente. Nei paesi extraeuropei, anche la Banca mondiale sostiene progetti che utilizzano una metodologia guidata dalle comunità locali (Community-driven development - CDD) molto simile in 94 paesi, con un investimento totale stimato in quasi 30 miliardi di dollari⁴.

I principi del CLLD si sono consolidati e più che decuplicati nell'arco di quattro periodi di programmazione consecutivi. L'esperienza acquisita ha dimostrato quando e in quali contesti l'approccio del CLLD è efficace e in che modo possa aggiungere valore ai programmi nazionali e regionali. Ha anche fatto emergere i limiti del CLLD, mettendo in evidenza in quali settori è più difficile ottenere risultati. In tale contesto abbiamo l'opportunità di estendere l'approccio del CLLD alle città e di usarlo per sviluppare la risposta locale ad alcuni dei più pressanti problemi sociali e ambientali che i cittadini europei devono affrontare oggi. Inoltre c'è ancora un ampio margine per accrescere gli effetti del CLLD sulla vita dei cittadini coordinando i quattro principali flussi di finanziamento dell'UE.

Ecco otto ragioni per utilizzare il CLLD.

1. Il CLLD mette al comando coloro che hanno una necessità o una sfida da affrontare.

Le strategie vengono elaborate e i progetti selezionati da entità locali. Questo è il tratto più distintivo del CLLD e il suo vantaggio principale. Rispetto ad altri approcci locali classici, coloro che in passato erano i "beneficiari" passivi di una politica diventano partner attivi e artefici del suo sviluppo. Il coinvolgimento dei cittadini nella "coproduzione" di una politica di sviluppo produce una serie di benefici importanti:

- attraverso un processo di *empowerment* coloro che erano considerati l'essenza del problema contribuiscono alla soluzione;

⁴ Susan Won, What have been the impacts of the World Bank Community Driven Development Programs (Quali sono stati gli effetti dei programmi di sviluppo della Banca mondiale gestiti dalle comunità locali)? The World Bank Social Development Department (Dipartimento della Banca mondiale per lo sviluppo sociale). Sustainable Development Network (Rete per lo sviluppo sostenibile) Maggio 2012.

- la loro esperienza diretta, insieme alle opinioni degli altri soggetti interessati, può servire per adattare in maniera più precisa le politiche alle esigenze e alle opportunità reali;
- la capacità di agire e assumere iniziative concrete aumenta grazie alla partecipazione al processo;
- questo a sua volta determina un senso di identità locale e orgoglio, e una sensazione di titolarità e responsabilità delle attività;
- la possibilità di partecipare da pari a pari insieme ad altri partner rinsalda i rapporti e la fiducia tra cittadini, imprese private, istituzioni pubbliche e gruppi di interesse settoriali.

Questi risultati intangibili di natura umana e sociale gettano le basi per ottenere esiti materiali più concreti. Attualmente tutte le istituzioni pubbliche in Europa devono trovare con urgenza un sistema per favorire la fiducia e il coinvolgimento della popolazione locale.

2. **Le strategie di CLLD possono rispondere all'aumento della diversità e della complessità.** Questa diversità è spesso descritta come uno dei fondamenti del modello sociale europeo, ma la vera sfida sta nel trovare il modo di conservarla trasformandola in un vantaggio invece che in un onere. In alcune aree le differenze tra paesi e regioni stanno crescendo, ed è sempre più difficile farvi fronte ricorrendo a politiche tradizionali concepite dall'alto, anche se queste vengono attuate attraverso un ufficio locale. Per fare un esempio, i tassi di disoccupazione giovanile adesso variano dal 7,5% della Germania al 56% della Spagna, al 62,5% della Grecia⁵. Anche le differenze tra quartieri, città e regioni dello stesso paese possono essere molto sensibili, quindi le strategie per affrontare il problema della disoccupazione giovanile devono tener conto delle differenze di funzionamento dell'economia e del mercato del lavoro in ciascuna di queste aree. Essendo la popolazione locale a elaborare le strategie di CLLD e a selezionare i progetti, le soluzioni possono essere adattate alle esigenze locali e la forza propulsiva dei partenariati può scaturire dai soggetti interessati a livello locale, compresi i giovani.
3. **Le strategie di CLLD possono essere più flessibili di altri approcci.** Alcune autorità pubbliche temono che la delega di determinate decisioni ai partenariati locali possa complicare eccessivamente l'attuazione del CLLD. Il CLLD tuttavia è stato reso più semplice e versatile consentendone la programmazione nell'ambito di un unico "obiettivo tematico" e al tempo stesso l'utilizzo per il conseguimento di uno o di tutti gli obiettivi economici, sociali e ambientali della strategia Europa 2020⁶. Allo stesso modo, le attività sostenute nell'ambito del CLLD non devono necessariamente essere vincolate alle misure standard descritte nei programmi, purché siano coerenti con i loro obiettivi generali. Non è necessario tracciare linee di demarcazione rigorose tra i diversi fondi purché esistano sistemi tali da evitare che i beneficiari chiedano per la stessa spesa il rimborso a carico di diverse fonti UE.
4. **L'ambito di applicazione del CLLD è stato ampliato** per consentire alle strategie locali di concentrarsi su sfide come l'inclusione sociale, i cambiamenti climatici, la

⁵ Comunicato stampa Eurostat sulla disoccupazione giovanile, 31 maggio 2013. Dati relativi ad aprile 2013.

⁶ Sono 11 gli "obiettivi tematici" economici, sociali e ambientali nel regolamento recante disposizioni comuni che traduce gli obiettivi generali della strategia Europa 2020 in una serie di priorità e obiettivi specifici per i "Fondi strutturali e di investimento europei".

segregazione dei Rom e di altri gruppi svantaggiati, la disoccupazione giovanile, la povertà urbana, i collegamenti tra città e campagna e così via. Benché l'approccio del CLLD sia stato originariamente sviluppato nelle zone rurali grazie al sostegno del FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale), e successivamente applicato nelle zone di pesca e nelle aree costiere grazie ai finanziamenti del FEP, adesso è possibile estenderlo a settori normalmente coperti dal FSE (Fondo sociale europeo) e dal FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale). Ciò significa che la modalità di elaborazione di strategie, partenariati e aree sarà soggetta ad alcuni adeguamenti. Questo tema è trattato nei capitoli 3 e 4 della presente guida.

- 5. I rapporti tra settori e attori sono sfruttati nel CLLD in modo da produrre un effetto moltiplicatore sullo sviluppo locale e sui programmi generali.** Le strategie di CLLD non devono essere considerate separatamente dagli altri programmi. Al contrario si tratta anche di strumenti che possono migliorare i risultati dei programmi di sviluppo rurale nazionali e regionali e delle strategie di sviluppo urbano sostenibile finanziati ai sensi dell'articolo 7 del regolamento FESR. Possono anche far parte di altri strumenti come gli Investimenti territoriali integrati (ITI) oppure operare in modo complementare a questi ultimi.

Le strategie di CLLD derivano spesso da questioni o problemi che riguardano specificamente una comunità locale, come il declino di attività economiche tradizionali (per esempio la pesca e l'agricoltura), il disagio giovanile, i cambiamenti climatici, la precarietà di alloggi e servizi. Il vantaggio del CLLD sta nel fatto che esso consente di esaminare e trattare una o più questioni nel contesto locale, e di mobilitare tutte le politiche e tutti gli attori interessati. Ciò favorisce la rimozione di vari tipi di confini o barriere che ostacolano lo sviluppo locale, compresi quelli

- tra diversi servizi locali, comuni e amministrazioni pubbliche;
- tra organizzazioni locali pubbliche, private e della società civile;
- tra istituzioni locali e di livello superiore come il governo regionale e nazionale e le università;
- tra aree problematiche e aree di opportunità. Benché a guidare il CLLD siano coloro che devono affrontare le varie sfide, non è certo previsto che questi soggetti risolvano i problemi in totale autonomia. Il CLLD fornisce quindi assistenza per intrecciare rapporti e trattare con coloro che hanno maggiori capacità.

- 6. Il CLLD riguarda l'innovazione e il conseguimento di risultati che producono cambiamenti durevoli.** La prima fase comporta solitamente lo sviluppo di capacità e risorse in modo che le comunità locali siano in grado di prendere l'iniziativa. Il CLLD può essere utilizzato anche per coprire alcuni degli investimenti infrastrutturali su piccola scala che sono un prerequisito dell'innovazione e dell'ulteriore sviluppo, ponendosi però come un mezzo per il raggiungimento di un fine. L'approccio partecipativo del CLLD, che coinvolge diversi soggetti interessati, genera un diverso modo di guardare alle sfide, incentrato sulla domanda o sui bisogni, che connette l'esperienza degli utenti alla conoscenza più approfondita dei diversi tipi di prestatori. Il CLLD può andare oltre i "soliti sospetti" per generare nuove idee e finanziare i piccoli progetti "seed" e i progetti pilota necessari per una sperimentazione pratica delle nuove idee. Questi progetti, quando hanno successo, possono anche far leva sui principali fondi privati e pubblici.

- 7. La partecipazione al CLLD dà accesso a un'ampia rete europea in crescita e a un importante bagaglio di esperienze.** Negli ultimi 20 anni i partenariati LEADER e

FARNET esistenti, insieme a molte reti regionali, nazionali e dell'Unione europea, hanno sviluppato numerosi metodi, guide, kit di strumenti e studi di casi che possono essere di grande aiuto ai nuovi partenariati. Come si è detto, anche organizzazioni internazionali come la Banca mondiale vantano una lunga esperienza e hanno pubblicato molti utili manuali metodologici. All'interno di questa guida forniremo i link a molti di tali strumenti e risorse, che rappresentano un bagaglio "vivo" di conoscenze. Nuovi partenariati in nuove aree e in nuovi settori apriranno nuove prospettive, e per questo motivo la Commissione raccomanda di rafforzare e razionalizzare le misure importanti a sostegno della cooperazione e dell'attività di rete tra gli operatori CLLD.

8. Il CLLD è uno strumento finanziariamente attraente per assicurare lo sviluppo locale.

La Commissione riconosce che lo sviluppo locale è un processo di lungo periodo (che normalmente interessa vari periodi di finanziamento) e raccomanda un impegno finanziario analogamente lungo per sviluppare la capacità e il patrimonio della comunità. I partenariati locali non sono quindi considerati progetti isolati da smantellare alla conclusione del periodo di finanziamento, ma componenti di un processo per avviare le comunità su una strada più sostenibile. La Commissione ritiene inoltre che i bilanci locali destinati al CLLD debbano raggiungere una certa "massa critica" per produrre un salto di qualità, con bilanci generalmente non inferiori a circa 3 milioni di EUR per sette anni, per quanto riguarda l'impegno di finanziamento pubblico totale per qualsiasi periodo di finanziamento. Questo impegno, però, può e potrebbe dover essere maggiore nelle aree urbane e in altre aree più densamente popolate.

È anche opportuno osservare che, per quanto riguarda il FESR, il FSE e il FEAMP, se gli Stati membri riservano al CLLD, nell'ambito dei propri programmi, un intero asse prioritario o una priorità dell'Unione, il tasso di cofinanziamento dell'UE potrà essere incrementato. Ciò significa che gli Stati membri dovranno contribuire con finanziamenti nazionali minori rispetto al sostegno standard.

Capitolo 2. Otto tappe fondamentali per l'avvio del CLLD

L'attuale modello di CLLD viene utilizzato ormai da oltre 20 anni da LEADER nelle zone rurali, e da 3-5 anni dall'asse 4 del FEP nelle zone costiere e di pesca. I programmi che contengono elementi del CLLD vantano anche una lunga tradizione nelle città grazie al sostegno del FESR (mediante i programmi d'iniziativa comunitaria URBAN e mediante il programma URBACT) e nell'affrontare il problema dell'inclusione sociale attraverso il FSE (EQUAL, iniziative locali per l'occupazione e patti territoriali per l'occupazione). Di conseguenza sono stati pubblicati manuali e guide per sostenere i partenariati locali nelle prime fasi cruciali del varo di un processo di CLLD: ricordiamo tra questi il kit di strumenti online LEADER⁷, la Guida all'avvio FARNET⁸ e anche il kit di strumenti del gruppo di sostegno locale URBACT⁹. Verranno più volte richiamati nel testo senza riprodurne i contenuti, che hanno una loro valenza autonoma.

I tempi e le risorse necessarie per il varo di un partenariato e di una strategia di CLLD dipendono molto dal contesto locale, nonché dall'esperienza e dalla capacità delle organizzazioni e degli attori locali. Anche nelle comunità che hanno acquisito una considerevole esperienza, solitamente sono necessari da sei mesi a un anno per il corretto svolgimento dell'intero ciclo. Il processo è complesso ma ciò è dovuto essenzialmente al fatto che le stesse comunità locali sono assai diverse e complesse piuttosto che alla complessità dell'approccio. La fase preparatoria può rivelare molte idee, risorse e opportunità nascoste ed è cruciale per il successo futuro. In tale contesto il sostegno offerto nel quadro del nuovo regolamento alla fase preparatoria può svolgere un ruolo importante per il successo delle fasi successive.

Il varo di un processo CLLD può essere suddiviso in una serie di fasi o cicli iterativi per l'elaborazione e l'articolazione delle tre componenti fondamentali: strategia, partenariato e area, cui talvolta si fa riferimento con il termine "trinità" del CLLD. Il modo in cui queste componenti vengono considerate e interagiscono è alla base del "cambiamento paradigmatico" improntato a un approccio "bottom-up" (dal basso verso l'alto) che costituisce le fondamenta del CLLD. Queste tappe¹⁰ fondamentali possono essere rappresentate come una spirale, come illustrato nella Figura 1: Diagramma a spirale del partenariato d'area e della "trinità" strategica del CLLD nel tempo.

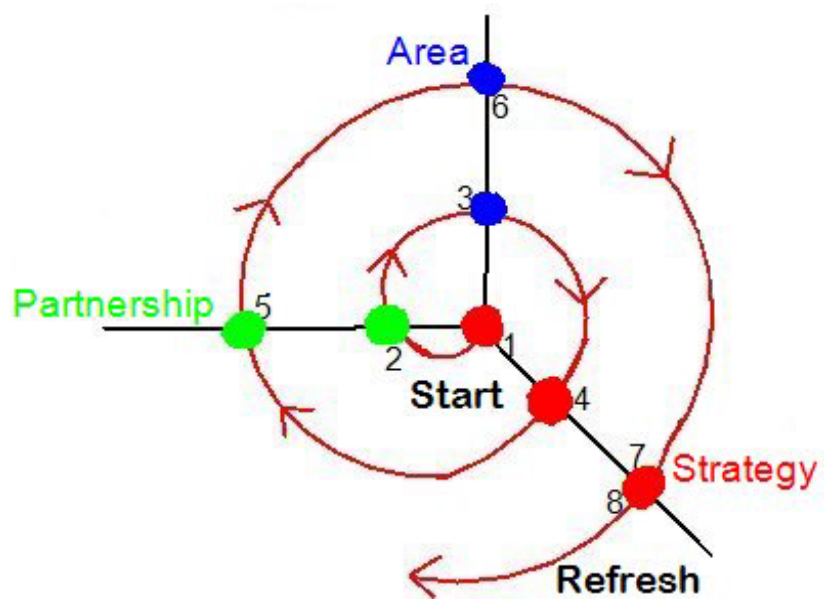
⁷ Kit di strumenti LEADER http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/it/index_it.html.

⁸ FARNET Guida 1. Sviluppo basato sul coinvolgimento delle realtà locali nelle zone di pesca dell'UE. Guida all'avvio di gruppi di azione locali Pesca (FLAG) <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20IT.pdf>.

⁹ Kit di strumenti del gruppo di sostegno locale URBACT. Giugno 2013. http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf.

¹⁰ Le tappe ovviamente possono essere suddivise e raggruppate in diversi modi a seconda della situazione.

Figura 1: Diagramma a spirale del partenariato d'area e della trinità strategica del CLLD nel corso del tempo.



1. Decidere ciò che si vuole cambiare (Strategia)

Il CLLD trasforma radicalmente gli approcci convenzionali di sviluppo dall'alto immaginando la situazione in cui gli attori locali vorrebbero trovarsi in futuro, e definendo i cambiamenti che a loro avviso sarebbero opportuni per giungere a quel risultato. In primo luogo si considerano le esigenze locali da soddisfare, mentre il finanziamento è considerato un mezzo per raggiungere un fine.

La definizione di un chiaro accordo su "ciò che si vuole cambiare" è la prima fase, quella più importante, per elaborare la strategia e non dev'essere affrettata. Esistono numerose tecniche partecipative che possono aiutare a raggiungere quest'obiettivo (cfr. le sezioni sulla strategia ai capitoli 3, 4, 5 e 6).

Spesso invece nello sviluppo locale convenzionale si parte dai finanziamenti. Gli organismi locali richiedono un finanziamento sulla base del proprio scostamento dalla media nazionale rispetto a determinati indicatori selezionati. In questo scenario gli organismi locali sono semplicemente l'ultimo anello della catena per l'erogazione di fondi e servizi.

2. Costruire un clima di fiducia e stringere alleanze con coloro che possono contribuire al cambiamento (Partenariato)

Questa fase solitamente accompagna in parallelo la decisione su ciò che la comunità vuole cambiare. Essa prevede contatti personali e richiede tempo sufficiente a far emergere le principali preoccupazioni, i piani inconfessati e i motivi storici di risentimento che covano in molte comunità. Un utile contributo può giungere dall'utilizzo di strumenti formali come "l'analisi dei soggetti interessati", che traccia il profilo dei diversi soggetti interessati secondo una serie di caratteristiche come il livello di interesse e la capacità di influenzare i risultati¹¹. Le discussioni individuali e di gruppo possono contribuire a chiarire gli obiettivi comuni di più lungo periodo, nonché le attività di più breve periodo che consentono di ottenere rapidi successi e di costruire un consenso. Possono altresì chiarire le specifiche competenze individuali e il livello di impegno necessario a realizzare un partenariato formale. Prima di gettarsi a capofitto nella realizzazione di una struttura di partenariato formale, è utile costruire un clima di fiducia e sviluppare un'esperienza di collaborazione tramite un gruppo di lavoro informale che può controllare le fasi seguenti (cfr. le sezioni sul partenariato ai capitoli 3, 4, 5 e 6).

3. Definire i confini della propria area (Area)

Anche sotto questo profilo il CLLD differisce dai tradizionali approcci "top-down", in quanto le aree destinarie non devono rispettare confini amministrativi predefiniti. Le autorità nazionali o regionali dovrebbero comunque indicare i tipi di area che saranno o non saranno ammissibili, e fornire criteri precisi per la loro selezione. All'interno di questi contesti così ampi, gli attori locali sono chiamati a decidere sui confini più opportuni per raggiungere i propri obiettivi.

¹¹ Kit di strumenti del gruppo di sostegno locale URBACT.
http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf.

Ciò significa garantire, innanzitutto, che l'area sia sufficientemente vasta e disponga di una sufficiente "massa critica" per conseguire gli obiettivi prefissati e, in secondo luogo, che non sia troppo ampia da determinare il rischio di una perdita del controllo da parte della comunità interessata. Infine l'area dovrebbe essere "coerente" in termini fisici, sociali e/o economici e per quanto riguarda gli obiettivi della strategia.

I confini fisici costituiti da linee costiere, falde freatiche o catene montuose non coincidono necessariamente con l'ubicazione di poli economici di attività come la pesca o l'agricoltura, o con aree funzionali basate sui flussi di pendolarismo o sull'utilizzo di servizi di base. Allo stesso modo, divisioni storiche tra comuni in aree urbane densamente popolate o nell'hinterland urbano possono ostacolare un'azione efficace. Molte aree devono affrontare problemi che superano i confini amministrativi locali, regionali o nazionali.

Per questo motivo diversi progetti locali operano spesso in territori leggermente diversi. Essenzialmente spetta agli attori locali tener conto di tali fattori e raggiungere, per quanto riguarda i confini dell'area di intervento, un compromesso realistico che garantisca le migliori opportunità per raggiungere gli obiettivi della strategia (cfr. le relative sezioni ai capitoli 3, 4, 5 e 6).

4. Preparare una strategia locale di cambiamento basata sul coinvolgimento e sulle esigenze della popolazione locale (Strategia)

Una volta raggiunto un ampio accordo su ciò che la comunità desidera cambiare, su chi possa contribuire a realizzare tale cambiamento e sul settore generale di intervento, è possibile specificare nei dettagli come raggiungere tale obiettivo preparando la strategia locale. Sono necessari prove e dati concreti sui punti di forza e di debolezza, sulle opportunità e sui rischi che l'area interessata deve affrontare, e occorre il totale coinvolgimento della comunità, che deve capire quale sia l'incidenza di tali fattori sulle sue principali esigenze e come si debba procedere.

La strategia di sviluppo locale diventa la tabella di marcia per l'attuazione del CLLD, e i partenariati solitamente selezionano e sostengono i progetti in base al loro contributo agli obiettivi della strategia. Per favorire la preparazione di strategie di qualità, la Commissione ha predisposto un elenco delle principali componenti che dovrebbero caratterizzare queste strategie e ha rafforzato alcuni dei principi chiave del CLLD. Questi aspetti vengono descritti e illustrati con relativi esempi al capitolo 5 (cfr. anche le sezioni sulle strategie ai capitoli 3, 4, 5 e 6).

5. Definire di comune accordo la struttura di partenariato e chiarire i rispettivi ruoli (Partenariato)

Le comunità locali hanno diversi livelli di capacità, storie di collaborazione e/o conflitti e culture istituzionali assai diverse. Per questo motivo, l'esperienza ha dimostrato che è vitale elaborare il partenariato in modo che rispecchi la realtà del contesto locale. Esistono tuttavia due modelli generali. Nel primo viene costituita un'entità giuridica completamente nuova che riunisce partner locali e che può assumere forme diverse, a seconda del contesto (benché solitamente si tratti di associazioni senza fini di lucro). Indipendentemente dalla forma giuridica adottata, l'entità dev'essere ampiamente rappresentativa dei soggetti interessati a livello locale coinvolti nella strategia, deve essere aperta, trasparente e responsabile, sia nei

confronti della popolazione locale che dei propri fondatori. Il preciso equilibrio tra i partner coinvolti e il loro potere nel processo decisionale dipendono dalle circostanze locali ma, come si è detto in precedenza, una caratteristica essenziale del CLLD è che i partenariati non devono essere dominati da un unico gruppo di interesse pubblico o privato.

Si può utilizzare un secondo modello qualora non sia necessario né si intenda creare una struttura supplementare e/o quando sia chiaramente vantaggioso ricorrere alla capacità amministrativa di un partner esperto. In questo caso, il partner esperto può diventare "l'organismo responsabile" a fini giuridici e amministrativi, mentre gli altri partner istituiscono una sorta di comitato decisionale o di selezione per i progetti. Gli stessi principi di rappresentatività, apertura, responsabilità e trasparenza che valgono per il primo modello si applicano anche in questo caso.

Per garantire l'effettiva attuazione di strategie di qualità mediante partenariati partecipativi ed efficienti, la Commissione ha fornito anche un elenco dei principali compiti che essi dovrebbero svolgere. Il capitolo 5 contiene spiegazioni dettagliate corredate di esempi. Ogni partenariato deve valutare se dispone, all'interno dell'area, delle competenze e dell'esperienza pertinenti per svolgere queste funzioni, o se sia necessario acquisirle all'esterno.

Entrambi i modelli descritti in precedenza possono essere utilizzati per coordinare più di un flusso di finanziamento come illustrato nel capitolo 6 (cfr. anche le sezioni sui partenariati ai capitoli 3, 4, 5 e 6).

6. Adattare i confini (Area)

Nel processo di preparazione della strategia di sviluppo locale e di costituzione del partenariato diverrà chiaro che per affrontare meglio alcune questioni si devono includere altre parti del territorio. Per esempio un'area rurale potrebbe aver bisogno di prendere in considerazione una cittadina di mercato della zona; un quartiere urbano svantaggiato potrebbe invece dover considerare i collegamenti con aree che offrono servizi e posti di lavoro. Allo stesso modo un alleato potenzialmente utile nell'ambito del partenariato potrebbe trovarsi immediatamente all'esterno dei confini originari. Potrebbe anche essere possibile migliorare le sinergie tra le iniziative locali finanziate da diversi fondi dell'Unione europea facendone coincidere i confini. Infine i criteri nazionali o regionali di selezione delle aree interessate al CLLD potrebbero richiedere alcuni adattamenti della definizione delle aree stesse.

Per tutti questi motivi, i confini esatti entro cui si esplica l'intervento devono essere considerati come sufficientemente fluidi da poter essere adattati al mutare delle circostanze. In realtà il CLLD offre ai partenariati locali una serie di alternative per affrontare i problemi su scale diverse. Per esempio partenariati locali adiacenti possono concentrarsi individualmente sulle azioni finanziate da un fondo specifico ma utilizzare le misure per la cooperazione o partecipare congiuntamente a un altro fondo per problemi che si risolvono più facilmente a un livello diverso, ossia transfrontaliero. Il CLLD offre un "menù" flessibile idoneo a garantire che i confini riflettano l'evoluzione delle esigenze locali invece di rimanere cristallizzati in un dato momento.

In ogni caso l'ampliamento dell'area è un tema da affrontare con particolare cura. Le pressioni determinano frequentemente un ampliamento delle aree ma ciò non deve comportare la perdita dell'identità locale né deve far smarrire il senso di un'autentica partecipazione della comunità (cfr. le sezioni sulle aree ai capitoli 3, 4, 5 e 6).

7. Preparare un piano d'azione e la domanda di finanziamento (Strategia)

Il partenariato, dopo aver concordato ciò che desidera cambiare e aver definito una chiara "logica d'intervento" da cui risulti come misurare questo cambiamento e quali tipi di azione possono portare al successo, deve tradurre queste intenzioni generali in un piano d'azione realistico e in una domanda di finanziamento. Esistono molte guide dettagliate sull'espletamento di questa fase¹².

In questa fase tutti i richiedenti devono fornire dettagli sufficienti per garantire la credibilità del piano e nel contempo la necessaria flessibilità per far fronte a circostanze impreviste. Stati membri, regioni e partenariati locali affrontano questa sfida in modi diversi. È importante tuttavia dimostrare che il calendario e le risorse umane e finanziarie dedicate ai principali tipi di attività corrispondono alle esigenze in precedenza individuate e hanno buone possibilità di ottenere i cambiamenti auspicati. Analogamente il partenariato deve dimostrare di possedere le competenze, i sistemi e le procedure per garantire l'attuazione del piano in modo efficace e trasparente (cfr. le sezioni sulla strategia ai capitoli 3, 4, 5 e 6).

8. Istituire un sistema per rivedere, valutare e rinnovare periodicamente la strategia

Da quando, nel 2007, è cominciata la preparazione dell'ultimo ciclo delle strategie di sviluppo locale, la situazione dei partenariati locali in molti paesi è stata gravemente condizionata dalla crisi economica. Anche in periodi di relativa stabilità, però, i partenariati hanno bisogno di meccanismi per determinare in quale misura riescano a ottenere i risultati previsti e ad apprendere dagli errori e dai successi del passato. Nella revisione di LEADER, la Corte dei conti europea ha affermato che la sorveglianza, l'autovalutazione e la valutazione esterna delle strategie di sviluppo locale dovevano essere migliorate e integrate nelle attività regolari come parte di un ciclo che prevede un apprendimento basato sull'esperienza acquisita.

Anche se questo settore dev'essere ulteriormente sviluppato, sono disponibili utili guide e kit di strumenti sul come farlo senza venire sommersi da masse di collegamenti dati irrilevanti (cfr. anche le sezioni sulla strategia ai capitoli 3, 4, 5 e 6).

Per realizzare queste otto fasi servono tempo e lavoro. La Commissione tuttavia ha rafforzato il sostegno preparatorio (cfr. il capitolo 5.3, sezione sul sostegno preparatorio). La popolazione locale, anche quando lo abbia già fatto, generalmente apprezza il processo di elaborazione di una tabella di marcia comune per il futuro.

¹² cfr. per esempio: LEADER http://enrd.ec.europa.eu/leader/en/leader_en.cfm,
FARNET <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4>,
URBACT http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf.

Capitolo 3. Come sostenere i partenariati CLLD per far fronte alle nuove sfide

3.1 Introduzione

Il presente capitolo si rivolge soprattutto ai partenariati esistenti nelle zone rurali e nelle zone di pesca per assisterli nell'uso del nuovo regolamento per affrontare alcune delle sfide emergenti. I punti contenuti nel capitolo sono pertinenti anche per i nuovi partenariati nelle città e per quelli riguardanti l'inclusione sociale.

In molti Stati membri la situazione delle comunità locali all'inizio del periodo di programmazione per il 2014-2020 è radicalmente diversa da quella dei due precedenti periodi di programmazione. Data la gravità della crisi economica, molti dei partenariati locali esistenti stentano a reperire le ulteriori risorse finanziarie necessarie per la mera continuazione delle attività in corso o per la stessa sopravvivenza. Alla luce delle crescenti sfide di natura sociale, ambientale ed economica, proseguire come in passato non è più un'opzione possibile nel lungo periodo per molte comunità locali. Inoltre, dopo numerosi cicli di programmazione, in alcune aree vi è il rischio di disillusione e di stanchezza della comunità.

Oltre ai cambiamenti verificatisi nel contesto esterno, si è tenuto conto di molte delle lezioni apprese in passato da LEADER e dall'asse 4 del FEP – lezioni che hanno comportato alcuni cambiamenti nella nuova normativa. Per esempio, sono state rafforzate alcune delle specifiche caratteristiche del CLLD, in parte come risposta alla relazione della Corte dei conti su LEADER. Se attuati adeguatamente, questi cambiamenti miglioreranno la capacità dei partenariati locali di affrontare alcune delle nuove sfide emerse. Le esperienze del passato dimostrano comunque che la formulazione necessariamente concisa della normativa dell'UE può essere soggetta a interpretazioni diverse e spesso erronee a livello nazionale, regionale e locale. Nel presente capitolo quindi cercheremo di fare due cose:

- in primo luogo, senza entrare nei dettagli, cercheremo di delineare brevemente alcuni dei cambiamenti verificatisi nelle condizioni esterne che i partenariati locali devono affrontare, nonché alcune delle risposte emerse che essi devono prendere in considerazione ai fini di un eventuale finanziamento;
- in secondo luogo, cercheremo di fornire una spiegazione più esaustiva di *ciò che la Commissione intende* con alcune delle principali disposizioni del regolamento, e offriremo altresì alcuni esempi del possibile utilizzo di tali disposizioni a livello locale per far fronte ad alcune delle sfide individuate nella prima sezione.

3.2. Le nuove sfide che i partenariati locali devono affrontare

Vi è ormai un ampio consenso sul fatto che l'Europa sta affrontando una serie di sfide globali di lungo periodo, tra cui un calo della competitività rispetto alle economie emergenti, il riscaldamento globale e l'esaurimento delle risorse, la stagnazione o la diminuzione dei salari reali e del tenore di vita di un'ampia fascia della popolazione, le crescenti disuguaglianze e la polarizzazione sociale, e le difficoltà che mettono a rischio i sistemi sanitari e di sicurezza sociale provocate in parte dall'invecchiamento e in parte dai cambiamenti demografici. La strategia Europa 2020 è stata sviluppata per contribuire ad affrontare alcuni di questi gravi problemi, e gli undici obiettivi tematici del CPR sono stati messi a punto per garantire che i fondi SIE concentrino le risorse sui problemi più pressanti.

Dall'inizio della crisi finanziaria nel 2007, tuttavia, molti partenariati locali devono affrontare anche altri problemi, che aggravano le sfide globali di fondo che abbiamo ricordato. Gli effetti prodotti da questi problemi sono estremamente variegati nei diversi paesi europei, e questo rende molto difficile individuare soluzioni comuni a livello di Unione europea, e anzi giustifica ancora di più approcci adattati a livello locale.

Anche le implicazioni geografiche di questi cambiamenti *all'interno dei singoli paesi* sono complesse e variegata. Per esempio, alcuni sostengono che vi sarà una maggiore concentrazione di attività economiche nei poli metropolitani; che la crescita rallenterà e potrebbe addirittura venir meno nelle aree turistiche e residenziali più attraenti, e che le zone la cui economia dipende in larga misura dai settori industriali tradizionali, dall'edilizia e/o dai trasferimenti pubblici continueranno a subire un sensibile declino¹³. Tutto questo influisce sul ruolo e sulla relazione tra i diversi tipi di aree - tra le aree metropolitane, le aree periurbane e i centri di servizi provinciali e regionali, tra le zone costiere e quelle interne, tra le zone densamente popolate e quelle periferiche e scarsamente popolate, nonché tra i quartieri urbani poveri e le aree più affluenti delle nostre città.

I fattori alla base di gran parte dei più recenti sviluppi di lungo periodo sono di carattere globale e/o nazionale, quindi il margine di manovra per i partenariati a livello locale è necessariamente limitato. Il contesto locale e le esigenze della popolazione conoscono tuttavia profondi cambiamenti. Di conseguenza, la società reagisce già in vari modi: per esempio mediante forme nuove di imprenditorialità maggiormente radicate nel tessuto sociale e nel territorio, attraverso diverse forme di autoaiuto e forme collettive di mobilitazione del patrimonio della comunità, e infine con il miglioramento delle filiere corte¹⁴ e la ricerca di risposte locali ai cambiamenti climatici. Il prossimo ciclo delle strategie di sviluppo locale dovrà tenere il passo con i principali cambiamenti delle esigenze dei cittadini e, se possibile, dovrà trovare il modo per sostenere le risposte creative emerse a livello di base.

Nonostante le differenze che si registrano tra i vari paesi, la maggior parte delle strategie di sviluppo locale dovrà tener conto di alcuni dei seguenti cambiamenti nei contesti locali e rispondere alle domande che seguono.

- Mediamente, tra il 2007 e il 2012 nell'Unione europea la **disoccupazione** è aumentata di oltre il 47%, con conseguenze particolarmente gravi per i giovani¹⁵. In Spagna e in Grecia un giovane su due è disoccupato, benché le differenze tra paesi e aree locali siano enormi. Il grave rischio che corriamo non è solo quello di perdere una generazione altamente istruita ma anche quello di diffondere rabbia e disaffezione tra vasti strati di giovani. *Quali misure di breve e lungo periodo si possono attuare per creare occupazione e offrire sostegno ai giovani a livello locale?*
- I **consumi nazionali** sono crollati o rimangono stagnanti in molti paesi, e di conseguenza i **mercati** per le imprese nuove e per quelle già esistenti si stanno contraendo. In tale contesto è difficile creare nuovi posti di lavoro e la priorità principale solitamente è quella di salvare i posti esistenti. Tuttavia, alcuni dei principali settori tradizionali come l'agricoltura, la pesca e l'industria alimentare resistono relativamente bene e potrebbe

¹³ Laurent Davezies. 2012 La Crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale.

¹⁴ La filiera corta è una filiera produttiva caratterizzata da un numero limitato di passaggi con conseguente eliminazione degli intermediari. Ad esempio, nel caso dei prodotti ittici, la filiera corta comporta la vendita diretta del pesce appena pescato da parte dei pescatori senza ricorso a grossisti. Nel caso dei prodotti agricoli, sono esempi di filiera corta il punto vendita all'interno dell'azienda agricola, il mercato degli agricoltori, ecc.

¹⁵ I tassi di disoccupazione sono aumentati dal 7,2% del 2007 al 10,5% del 2012. Nello stesso periodo la disoccupazione giovanile è passata dal 15,7% al 22,9% (Eurostat).

essere necessario riconsiderarne il ruolo nelle economie locali. *Quali misure si possono adottare per aumentare la competitività dei settori e delle imprese esistenti? Che tipo di sostegno è necessario ai nuovi imprenditori in un contesto di mercati stagnanti e in declino?*

- I **finanziamenti privati** si sono gradualmente esauriti in molti paesi, aggravando la situazione descritta in precedenza e rendendo assai difficile per i promotori dei progetti reperire i finanziamenti complementari (*match-funding*) per le sovvenzioni dell'UE. *In che modo le aree locali possono creare fonti di finanziamento alternative o avervi accesso?*
- Gli **investimenti pubblici** sono stati tagliati quasi ovunque, ed è quindi più difficile reperire cofinanziamenti pubblici per i progetti. In molti dei nuovi Stati membri l'inadeguatezza delle infrastrutture costituisce ancora un ostacolo importante allo sviluppo locale. Nel contempo la *manutenzione delle infrastrutture esistenti* sta diventando un problema in altri paesi. *È possibile sviluppare nuove modalità di uso (condiviso) e di manutenzione dello stock di patrimonio pubblico?*
- In molti paesi la **spesa pubblica** è stata drasticamente ridotta, con conseguenti tagli all'istruzione, alla sanità, ai servizi e alle prestazioni sociali. Tutto ciò comporta la riduzione dei posti di lavoro e un più forte stimolo per le autorità locali a utilizzare i fondi UE e adottare metodi nuovi di progettazione ed erogazione dei servizi di base. *I partenariati CLLD possono divenire piattaforme locali di innovazione sociale per la ricerca di nuovi approcci per innalzare gli standard sociali raccogliendo risorse dal settore privato e dalla società civile?*
- **La povertà e l'esclusione sociale** sono aumentate in quasi tutti i paesi ma le implicazioni geografiche di questo fenomeno sono complesse. In alcuni casi potrebbe esserci un ritorno verso le zone rurali o alcuni quartieri urbani dove il costo della vita è più basso ed esistono reti di autoaiuto e sostegno familiare. *In che modo possiamo usare questa prossimità per accrescere la solidarietà e la responsabilità sociale tra aree, settori e gruppi ricchi e poveri?*
- I **cambiamenti climatici** e la necessità di passare a un'economia a basse emissioni di carbonio occupano ormai una posizione centrale nella politica dell'UE e costituiscono una priorità orizzontale in tutti i settori di intervento dell'Unione europea. L'urgente bisogno di ridurre le emissioni dei gas a effetto serra e di istituire un nuovo paradigma di sviluppo economico basato sul concetto di una crescita verde e sull'uso sostenibile delle risorse rappresenta un sostanziale cambiamento per il prossimo periodo di programmazione. *I partenariati CLLD possono sviluppare e sostenere risposte locali a questa sfida?*

I partenariati CLLD affrontano anche un *contesto di governance* completamente diverso rispetto all'epoca della loro creazione. Molti di essi si sono trasformati: originariamente erano un'iniziativa comunitaria pilota relativamente libera e di piccole dimensioni, mentre ora sono diventati un'azione integrata che interessa le zone rurali e gran parte delle regioni costiere. Ciò ha comportato considerevoli responsabilità e oneri aggiuntivi in termini di procedure amministrative e di audit. Nel contempo, anche gli attuali modelli "top-down" per l'erogazione dei servizi vengono messi in discussione, e vi è un crescente interesse per metodi partecipativi, reattivi e innovativi che consentano di soddisfare le esigenze sociali ispirandosi all'approccio del CLLD. *Quale ruolo possono svolgere i partenariati CLLD nella dimostrazione e nella definizione di un nuovo modello di governance?*

Il riquadro 1 fornisce alcuni esempi di possibili adeguamenti delle strategie di sviluppo locale per tener conto di queste sfide.

Riquadro 1: Esempi di risposta a diverse sfide mediante l'attuazione di strategie di sviluppo locale

Sfida	Possibili risposte mediante strategie di sviluppo locale
Aumento della disoccupazione	<ul style="list-style-type: none"> • Concentrarsi sugli investimenti che favoriscono l'occupazione (che spesso interessano l'espansione di imprese esistenti e/o operazioni abbastanza comuni ad alta intensità di manodopera); • sostenere nuove attività di ristrutturazione degli alloggi a livello locale, produzione di energia a livello locale, conservazione dell'energia, variazioni d'uso degli edifici esistenti, riciclaggio, ecc.; • sostenere nuove forme di impresa, tra cui l'economia sociale e le imprese sociali; • concentrarsi maggiormente sui giovani - sulle attività di <i>outreach</i> e sulla transizione studio-lavoro; • sostenere l'apprendistato, il tirocinio, il lavoro temporaneo, il mentoring, ecc.; • sostenere strutture intermedie e protette nel mercato del lavoro; • sostenere una formazione complementare e politiche attive del mercato del lavoro; • sostenere i sistemi di scambio locale (LETS), le banche del tempo, attività lavorative volontarie e altri sistemi che mobilitano le risorse inutilizzate dei disoccupati per soddisfare esigenze locali.
Mercati in declino	<ul style="list-style-type: none"> • Sostenere le imprese esistenti nei loro sforzi di accesso a nuovi mercati: promozione, marketing, controllo della qualità, sostegno alle esportazioni, trasferimento di tecnologie, formazione, ecc.; • esplorare nuovi mercati in relazione a: cambiamenti climatici, produzione e risparmio di energia, assistenza, sanità, cultura ed economia digitale; • garantire un valido sostegno di follow-up alle nuove imprese (mercato professionale e studi di fattibilità, formazione professionale, ecc.); • utilizzare gli appalti pubblici (anche mediante l'inserimento di clausole sociali) e lanciare campagne per l'acquisto di prodotti locali; • sostenere l'uso delle valute locali (piani LETS) e delle banche del tempo al fine di individuare utili sbocchi per disoccupati o sotto-occupati soddisfacendo nel contempo le esigenze locali; • mobilitare i residenti a favore di negozi, servizi e imprese locali (per esempio i cash mob); • rafforzare le filiere corte e i mercati di vendita diretta (per esempio i mercati degli agricoltori e dei pescatori), i sistemi che incentivano gli alimenti prodotti in loco (per esempio "Incredible edible"¹⁶ e il progetto PROVE in Portogallo¹⁷); • migliorare la formazione e l'accesso a settori stabili o in crescita.
Carenza di finanziamenti privati	<ul style="list-style-type: none"> • Attingere a nuovi strumenti finanziari (garanzie e piani di microcredito); • sviluppare legami privilegiati con le banche; • analizzare le potenzialità del crowd funding e di altre idee emergenti; • riconoscere il pagamento in natura, l'attività di lavoro volontario e i

¹⁶ <http://incredibleediblenetwork.org.uk/about>.

¹⁷ http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rdp_view/en/view_projects_en.cfm?action=detail&backfuse=isview&postcard_id=1184.

	<p>piani di autoaiuto;</p> <ul style="list-style-type: none"> • mobilitare i risparmi locali a favore di progetti locali, per esempio mediante investimenti cooperativi o delle comunità locali (valle d'Aspe in Francia); • aumentare sensibilmente la velocità e l'adattabilità delle sovvenzioni dell'UE (piccole sovvenzioni, regimi quadro (<i>umbrella schemes</i>), ecc.); • ridurre la burocrazia associata ai progetti, per esempio tramite l'uso di importi forfettari, costi semplificati, ecc.
Tagli agli investimenti pubblici	<ul style="list-style-type: none"> • Richiedere anticipi sui finanziamenti dell'UE; • garantire il cofinanziamento pubblico iniziale alle stesse condizioni dei fondi dell'UE; • utilizzare in maniera alternativa edifici pubblici, terreni, ecc.; • considerare la possibilità di ricorrere a piani collettivi per utilizzare, condividere e realizzare la manutenzione di infrastrutture pubbliche (asili nido, scuole, centri culturali, centri per anziani, centri sanitari, centri sportivi, spazi pubblici, ecc.).
Riduzione della spesa pubblica	<ul style="list-style-type: none"> • Costruire rapporti con i lavoratori del settore pubblico locale - insegnanti, assistenti sociali, operatori sanitari, funzionari addetti alla pianificazione territoriale e al controllo ambientale per sviluppare servizi complementari e di outreach; • sostenere progetti socialmente innovativi, che migliorano i servizi e/o mantengono i posti di lavoro, nonché i partenariati tra settore pubblico, settore privato ed economia sociale; • attribuire la priorità alla prevenzione, alla condivisione e all'autoaiuto, ecc.
Povertà ed esclusione sociale	<ul style="list-style-type: none"> • Sostenere i piani locali a favore dell'inclusione sociale, attivati dalle persone a rischio di povertà, con il supporto di professionisti e di altri soggetti interessati; • sostenere l'organizzazione delle comunità e i gruppi di autoaiuto; • sostenere piani di condivisione, nuove forme di trasporto come il car-sharing e il car-pooling, i giardini e gli appezzamenti di terreno collettivi; • sostenere le iniziative di alloggi sostenibili e cooperativi.
Cambiamenti climatici e transizione verso una società a basse emissioni di carbonio	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliare i partenariati esistenti per includere nuovi partner con conoscenze ed esperienze nel campo dei cambiamenti climatici e della sostenibilità a livello locale; • sostenere le iniziative locali e territoriali di comunità incentrate sulla riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra e/o su una più facile transizione verso una società a basse emissioni di carbonio; • includere la "sostenibilità" come obiettivo orizzontale nella strategia locale e istituire un sistema per misurare i progressi verso gli obiettivi prefissati.

Queste sono solo alcune delle risposte che i partenariati CLLD devono prendere in considerazione per garantire che le strategie locali soddisfino le nuove sfide che le aree interessate devono affrontare. Passiamo ora al nuovo regolamento e al modo in cui questo potrebbe aiutarli a raggiungere tali obiettivi.

3.3 Elementi nuovi o rafforzati nella normativa

Nella normativa sono state rafforzate alcune delle specifiche caratteristiche di LEADER, in parte come risposta alla relazione della Corte dei conti su LEADER. Esse includono: disposizioni volte a specificare il contenuto minimo delle strategie e a migliorarne la qualità; disposizioni tese a chiarire i compiti minimi dei gruppi e a salvaguardarne l'autonomia; maggiore attenzione all'animazione e allo sviluppo di capacità con un maggiore sostegno preparatorio e una maggiore dotazione percentuale dei fondi per i costi di esercizio; rafforzamento del ruolo della società civile e del settore privato; razionalizzazione della cooperazione transnazionale (mediante i regolamenti specifici del FEASR e del FEAMP). Queste e altre disposizioni possono contribuire a rafforzare la capacità dei gruppi di raccogliere alcune delle sfide menzionate in precedenza. Nelle pagine seguenti spiegheremo l'intento della Commissione nell'emanare tali disposizioni e forniremo esempi del loro possibile utilizzo.

3.3.1. Elementi nuovi o rafforzati nella strategia

L'articolo 33, paragrafo 1, del CPR descrive il contenuto minimo delle strategie per il CLLD (cfr. il riquadro 2 di seguito).

Riquadro 2: Articolo 33 del CPR sulle strategie di sviluppo locale

1. Una strategia di CLLD contiene almeno i seguenti elementi:
 - a) la definizione del territorio e della popolazione interessati dalla strategia;
 - b) **un'analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità del territorio**, compresa un'analisi dei punti di forza, di debolezza, delle opportunità e delle minacce;
 - c) una descrizione della strategia e dei suoi obiettivi, un'illustrazione del carattere **integrato e innovativo** della strategia e **una gerarchia di obiettivi, con indicazione di target misurabili per le realizzazioni e i risultati**. In relazione ai risultati, i target possono essere espressi in termini qualitativi o quantitativi. La strategia è coerente con i programmi pertinenti di tutti i fondi SIE interessati;
 - d) una descrizione del processo di **associazione della comunità locale** all'elaborazione della strategia;
 - e) **un piano d'azione** che traduca gli obiettivi in azioni concrete;
 - f) una descrizione delle modalità di **gestione e sorveglianza** della strategia, che dimostri la capacità del gruppo di azione locale di attuarla, e una descrizione delle **modalità specifiche di valutazione**;
 - g) il **piano di finanziamento** per la strategia, compresa la dotazione prevista da ciascun fondo SIE interessato.

Nelle prossime sezioni forniamo una breve spiegazione del significato attribuito dalla Commissione europea ad alcuni dei termini chiave (in grassetto) con relativi esempi.

- **Che cosa intende la Commissione con "una definizione del territorio e della popolazione interessati dalla strategia"? (articolo 33, paragrafo 1, lettera a), del CPR) (fasi 3 e 6, capitolo 2)**

Il punto chiave in questo caso sta nel fatto che la definizione del territorio e della popolazione dev'essere coerente e giustificata dalla strategia che la comunità intende attuare. La popolazione dei territori interessati non dev'essere inferiore a 10 000 abitanti per ottenere la massa critica necessaria a realizzare la strategia. Non dev'essere neanche superiore a 150 000,

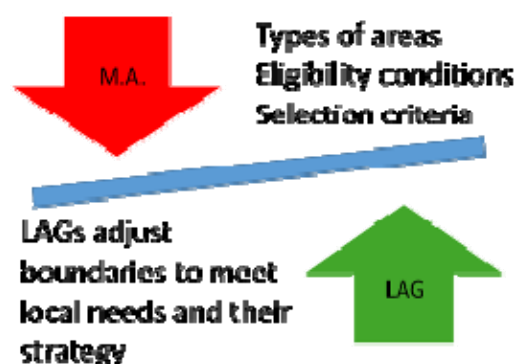
affinché vi sia un senso di identità e la popolazione locale possa essere direttamente coinvolta nel processo decisionale. Anche le eccezioni però possono essere giustificate (per esempio per le isole o le aree e i quartieri densamente popolati) se ciò è conforme alla strategia.

Attualmente vi è il rischio che le pressioni volte a ridurre i costi e ad associare tra loro vari fondi determinino aree (intese come settori di attività) sempre più vaste riconducibili alla "programmazione economica", le quali sono prive di un vero senso di identità e offrono scarse opportunità di coinvolgimento alla popolazione locale.

All'interno delle condizioni generali a livello di UE, si intende fare in modo che gli Stati membri offrano, in relazione ai loro programmi, un quadro per la selezione delle aree interessate corrispondente alle loro priorità nazionali per i diversi tipi di area.

Figura 2: Fissazione dei confini

Ciò è possibile fissando alcune condizioni di ammissibilità e/o definendo i criteri che verranno utilizzati per scegliere tra le diverse aree. Per esempio, le condizioni di ammissibilità per le zone di pesca potrebbero includere i porti al di sotto di certe dimensioni, alcune zone sulla costa, la distanza dal mare o dall'acqua, aree contigue e così via. Tra i criteri di selezione si annoverano per esempio l'importanza assoluta e/o relativa dell'occupazione nel settore della pesca, l'andamento degli sbarchi, l'importanza della piccola pesca costiera, i mutamenti demografici, ecc.



Secondo la Commissione, tuttavia, spetta ai *partenariati locali* decidere in merito ai *confini precisi* delle proprie aree con un'impostazione dal basso, sulla base degli obiettivi. Tutto questo può essere giustificato facendo riferimento:

- ✓ alla coerenza fisica o geografica dell'area (isole, catene montuose, estuari, fiumi, aree urbane edificate);
- ✓ all'identità culturale e ai problemi sociali comuni dell'area (concentrazione di Rom, migranti, disoccupazione, ecc.);
- ✓ alla concentrazione delle attività economiche (tipi di agricoltura, pesca, alcuni settori in crescita o in declino, ecc.).

Questi punti possono essere valutati e considerati nella selezione definitiva dei partenariati.

In passato, alcuni Stati membri hanno preselezionato alcune aree con un approccio di tipo "top-down" (dall'alto verso il basso), mentre altri hanno ammesso inviti aperti in tutto il territorio. Entrambi gli estremi comportano dei rischi. Il primo può creare aree rigide e artificiali, che non si basano su rapporti locali in maniera organica. Il secondo può dar luogo a un gran numero di domande e a pressioni politiche che a loro volta sono fonte di parcellizzazione delle risorse. La Commissione quindi propone un equilibrio tra l'approccio "top-down" e quello "bottom-up" (dal basso verso l'alto).

Riquadro 3: Esempi di definizione dell'area: Portogallo e Finlandia

Sulla base dei criteri del regolamento FEP, il Portogallo ha individuato 45 comuni ammissibili ai finanziamenti dell'asse 4 - 39 sulla costa continentale del Portogallo e 6 nelle Azzorre. Gli indicatori scelti riguardavano: il declino delle attività della pesca, in termini di minori sbarchi registrati tra il 1999 e il 2005, e la dipendenza dalle attività della pesca; si intendeva per dipendenza il fatto che il 3% o più della popolazione attiva lavorasse nel settore - comprendendo anche coloro che lavoravano nell'industria del sale marino del Portogallo, una componente importante delle attività marittime in alcune aree del paese.

I partenariati locali erano poi liberi di proporre le proprie aree FLAG specifiche entro i confini proposti a livello nazionale. È stata usata anche una certa flessibilità per le eccezioni giustificate. Per esempio l'AG ha consentito al FLAG Oeste di includere l'estremità meridionale del territorio di tre distretti del comune di Lourinhã, originariamente esclusi dalle aree designate a causa della vicinanza a una grande città (Lisbona). Ciò era giustificato dalla presenza di alcuni piccoli pescherecci la cui base operativa era a Lourinhã ma il cui luogo di sbarco più vicino era ubicato nel territorio FLAG. L'integrazione di queste comunità di pescatori più isolate nel programma di sviluppo FLAG è stata ritenuta importante.

La Finlandia offre un altro esempio di concessione di una flessibilità sufficiente a soddisfare esigenze attentamente ponderate. Benché il regolamento FEP raccomandi che le aree FLAG siano di dimensioni inferiori alle unità territoriali di livello NUTS 3, nel caso della Finlandia, a causa della densità della popolazione estremamente bassa in alcune aree, la DG MARE ha approvato aree FLAG di dimensioni superiori a quelle normali per consentire l'inclusione di una massa critica di lavoratori del settore della pesca. Inoltre, il processo di riflessione sui risultati, volto a migliorare gli esiti in futuro, ha indotto i FLAG a proporre modesti adeguamenti ai propri confini per il prossimo periodo di programmazione.

Per altro materiale di consultazione, v. in nota ¹⁸.

- **Che cosa intende la Commissione con "un'analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità del territorio"? (articolo 33, paragrafo 1, lettera b), del CPR) (fasi 1 e 4, capitolo 2)**

Secondo il regolamento, quest'analisi deve "includere un'analisi dei punti di forza, di debolezza, delle opportunità e delle minacce". Ormai da qualche tempo le analisi SWOT sono diventate prassi comune nei programmi nazionali, regionali e locali sostenuti dalla Commissione. In realtà però molte di esse sono estremamente generiche e potrebbero essere applicate quasi a ogni area simile nell'Unione europea. Inoltre, benché le esigenze di sviluppo e le potenzialità debbano basarsi sull'analisi SWOT, generalmente è necessaria una seconda fase di analisi. Alcune strategie si limitano a presentare un elenco di esigenze, senza alcuna classificazione, che non giustifica in alcun modo il suo rapporto con l'analisi SWOT. La Commissione intende migliorare questa situazione e garantire che l'"analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità" divenga un prezioso strumento per costruire una forte logica d'intervento e assicurare una maggiore attenzione ai risultati.

¹⁸ Altro materiale di consultazione: Guida all'avvio FARNET 1, capitolo 2. Definire le zone di pesca

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20IT.pdf>.

Analisi SWOT

	Punti di forza	Punti di debolezza
Opportunità	Rafforzare per cogliere le opportunità	Ridurre per sfruttare le opportunità
Minacce	Tutelarsi da minacce future	Evitare per sfuggire a trappole

A questo scopo, i partenariati locali dovrebbero tener conto dei seguenti elementi:

- ✓ i punti messi in evidenza dalla SWOT devono basarsi chiaramente sulle prove ottenute dalla diagnosi dell'area;
- ✓ si devono quindi concentrare sulle caratteristiche specifiche dell'area e sulla sua peculiarità, piuttosto che limitarsi a enumerare molte delle caratteristiche comuni dei settori principali come l'agricoltura o la pesca o di gruppi di destinatari come i giovani o le donne. Purtroppo alcune analisi SWOT sono così generiche che potrebbero essere applicate ovunque;
- ✓ la stessa attenzione o un'attenzione ancora maggiore dev'essere rivolta alla definizione delle opportunità e del patrimonio nonché alla descrizione dei punti di debolezza e delle minacce. La strategia deve guardare al futuro e non essere meramente difensiva;
- ✓ non ha senso fornire un elenco indifferenziato di tutte le esigenze. Anche in questa fase è importante cominciare a classificare le esigenze e le potenzialità definendo un ordine di priorità;
- ✓ la definizione delle priorità o la classificazione deve basarsi su elementi di prova e deve tener conto delle opinioni ragionate dei soggetti interessati locali, come si illustra di seguito;
- ✓ il partenariato locale deve distinguere tra ciò che si propone di raggiungere e ciò che può raggiungere con le risorse e i programmi disponibili.

Cfr. gli esempi delle strategie di sviluppo locale nelle zone di pesca di Francia, Spagna, Finlandia e Scozia e l'altro materiale di consultazione indicato di seguito¹⁹.

- **Che cosa intende la Commissione con "un'illustrazione delle caratteristiche integrate della strategia"? (articolo 33, paragrafo 1, lettera c), del CPR) (fasi 4 e 7, capitolo 2)**

Ai sensi del CPR, il CLLD è "attuato attraverso strategie territoriali di sviluppo locale integrate e multisettoriali (articolo 33, paragrafo 1, lettera c), e articolo 32, paragrafo 2, lettera c)). Tuttavia, il significato di integrato e multisettoriale si è evoluto nel corso del tempo e

¹⁹ Materiale di consultazione:

- Esempi di strategie integrate nelle zone di pesca in Europa. Sintesi ed esempi completi <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4/strategies>
- Kit di strumenti Leader sull'elaborazione della strategia. Sottosezione A. Contenuti della SSL con video. http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/it/description-of-the-strategy-and-its-objectives_it.html.
- Guida all'avvio FARNET 1. Sezione 4b: Sviluppare strategie efficaci: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20IT.pdf>.
- Power point del gruppo LEADER dell'isola greca di Lesbo sul modo in cui i soggetti interessati a livello locale sono stati coinvolti nella definizione delle esigenze locali: http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=0837032D-9B8F-B26F-0383-CE1E273841DC.

dev'essere adattato al tipo di problema e all'area in questione. Il termine è stato usato originariamente dai primi programmi LEADER nelle zone rurali, che dovevano distinguersi dalle tradizionali politiche agricole settoriali "top-down". L'acronimo LEADER deriva dal francese e significa "Collegamento fra azioni di sviluppo dell'economia rurale". I partenariati erano considerati catalizzatori pronti a sfruttare tutti i possibili moltiplicatori locali tra i vari settori come l'agricoltura, la produzione alimentare, l'artigianato, il turismo rurale, i servizi locali e l'ambiente. A tale scopo, essi realizzavano sequenze "integrate" di misure di sostegno (come formazione, contributi in conto capitale, sostegno promozionale, sostegno alle imprese), tutte orientate nella medesima direzione strategica. Poiché la maggior parte dei programmi LEADER si svolgeva in zone rurali a bassa densità di popolazione, essi erano in grado di adottare un approccio relativamente olistico per quanto concerne l'integrazione della maggior parte dei fattori dello sviluppo locale.

Tuttavia, anche in questi casi è divenuto chiaro che alcuni elementi potevano essere influenzati da un programma endogeno come LEADER mentre altri erano fuori portata. In Finlandia è stata sviluppata un'utile distinzione tra "politiche di sviluppo rurale in senso stretto", solitamente di competenza del ministero per l'Agricoltura e lo sviluppo rurale, e "politiche di sviluppo rurale in senso lato", con riferimento a tutte le politiche, per esempio nei settori dei trasporti, dell'istruzione e della sanità, che esercitavano un'influenza significativa sulla forma di sviluppo rurale ma sulle quali era più difficile incidere a livello locale.

Ciò significa che anche nelle zone rurali l'integrazione non comporta necessariamente che le strategie debbano affrontare tutti i problemi allo stesso tempo né dare a tutto la stessa importanza. Come si è detto in precedenza, le comunità devono scegliere e concentrare i propri sforzi sugli obiettivi e sulle azioni che hanno maggiori possibilità di realizzare i cambiamenti desiderati. Questo punto è anche più significativo nelle città e quando si tratta di affrontare complessi problemi sociali in aree densamente popolate. In questo caso potrebbe già esserci una storia di iniziative passate e alcune organizzazioni attive nello stesso campo. I partenariati locali quindi devono realizzare le proprie strategie in modo da aggiungere valore all'esistente e mobilitare il massimo sostegno.

Tale interpretazione estende la portata del CLLD ai tipi di obiettivi tematici e alle priorità di investimento particolarmente rilevanti per i fondi sociali e regionali, purché le strategie siano elaborate e attuate in maniera da sfruttare appieno il potenziale dei collegamenti territoriali locali.

L'integrazione può comportare:

- ✓ l'inizio con uno o più temi, problemi, gruppi di destinatari o problematiche che mobilitano la comunità, ponendoli però in un contesto più ampio e realizzando collegamenti verso l'esterno con altri settori e attori che possono influire sulla situazione;
- ✓ la realizzazione di collegamenti verticali nell'ambito di settori e filiere, nonché di collegamenti orizzontali intersettoriali;
- ✓ il collegamento tra aree svantaggiate e aree di opportunità (per esempio zone rurali con cittadine di mercato e quartieri svantaggiati con centri caratterizzati da crescita occupazionale);
- ✓ la realizzazione di collegamenti tra livelli di governance locali, regionali e nazionali. Questo è particolarmente importante quando si tratta di settori e di istituzioni che hanno un radicamento, come scuole, ospedali e università;
- ✓ l'articolazione congiunta e in sequenza delle diverse misure di sostegno locale per raggiungere gli stessi obiettivi strategici. Integrazione in termini di azioni, soggetti e metodi.

Riquadro 4: Esempio di carattere integrato di una strategia da "My generation URBACT"

Benché le 12 città partner del progetto My Generation URBACT dovessero far fronte a sfide diverse, sono giunte tutte alla conclusione che i giovani dovessero diventare veri co-artefici delle soluzioni applicate, quindi hanno utilizzato una serie di tecniche partecipative per mettere i giovani al centro delle strategie locali.

A loro avviso, in Europa le politiche messe a punto per sostenere i giovani sono troppo frammentate e di breve durata, e ad esse nuoce il fatto di essere dirette unilateralmente verso un unico obiettivo, mentre la varietà delle sfide da affrontare richiede misure integrate. In altre parole, benché gli sforzi fossero diretti, in particolare, a risolvere i problemi specifici dei giovani, il tentativo era quello di sviluppare collegamenti locali tra tutti i principali settori d'intervento che interessano i giovani. Per più di due anni e mezzo, le città partner hanno cercato di individuare politiche locali efficaci in tre settori interconnessi: offrire ai giovani svantaggiati un maggiore accesso ai servizi sociali già esistenti nelle città; costruire ponti tra formazione, istruzione e il mondo imprenditoriale; e migliorare il coordinamento tra i vari attori coinvolgendo i giovani nel processo decisionale <http://urbact.eu/en/results/results/?resultid=19>.

- **Che cosa intende la Commissione con "un'illustrazione delle caratteristiche innovative della strategia"? (articolo 33, paragrafo 1, lettera c), del CPR) (fasi 4 e 7, capitolo 2)**

Nel contesto del CLLD, l'innovazione non comporta necessariamente ricerca e sviluppo ad alto livello né nuove tecnologie (per quanto naturalmente non siano esclusi). La giustificazione del carattere innovativo della strategia è strettamente connessa alla domanda "che cosa vuole cambiare la comunità?" Le strategie di CLLD sono per definizione locali e su piccola scala. Non hanno il potere di trasformare le condizioni di vita di tutti allo stesso tempo. Devono perciò concentrarsi su quelle azioni che esercitano un effetto moltiplicatore o producono un effetto valanga sullo sviluppo locale. Invece di usare tutte le limitate risorse a disposizione per soddisfare le esigenze di base, l'idea è quella di guardare ai problemi e alle opportunità in modo nuovo e di considerare risposte nuove da cui possano scaturire soluzioni di più lungo periodo e più sostenibili.

In tale contesto, la Commissione ha lasciato deliberatamente aperta la definizione di innovazione, invece di cercare di precisarla preventivamente, il che, è evidente, limita lo spazio per la creatività locale. L'innovazione può comportare nuovi servizi, nuovi prodotti e nuovi modi di operare nel contesto locale (articolo 32, paragrafo 2, lettera d)). Ovviamente non tutte le componenti della strategia devono essere innovative, giacché spesso i partenariati dovranno costruire un clima di fiducia dimostrando di poter anche soddisfare alcune esigenze di base di breve periodo.

Tuttavia, riunendo tutti i diversi soggetti interessati di un'area e allacciando un dialogo con istituzioni esterne come università, centri di ricerca e livelli superiori dell'amministrazione, il CLLD dispone di un enorme potenziale per utilizzare le risorse esistenti in modi nuovi e creativi. Nel migliore dei casi i partenariati possono diventare piattaforme di "innovazioni sociali" e successivamente possono attirare risorse per sviluppare su scala più grande tali innovazioni. Le idee di successo potranno quindi essere analizzate, documentate e trasmesse dalle varie reti di CLLD a livello regionale, nazionale e dell'UE.

L'innovazione nel CLLD:

- ✓ può interessare nuovi prodotti, servizi o modi di operare nel contesto locale;
- ✓ spesso esercita un effetto moltiplicatore o produce un effetto valanga in relazione ai cambiamenti che la comunità vuole realizzare;
- ✓ può comportare una o più azioni e prototipi su piccola scala o un progetto faro su più ampia scala che mobilita la comunità;
- ✓ trova nuovi modi per mobilitare e utilizzare le risorse esistenti e il patrimonio della comunità;
- ✓ stabilisce rapporti di collaborazione tra diversi attori e settori;
- ✓ può coinvolgere (anche se non necessariamente) università o attività di ricerca e sviluppo avanzate;
- ✓ può essere una piattaforma di innovazioni sociali che potranno successivamente subire un processo di *scale-up* ed essere applicate in modo più esteso attraverso lo scambio, la cooperazione e la creazione di reti.

Riquadro 5: Polo d'innovazione nell'ambito del piano strategico LEADER 2007-2013 per il West Cork

Il polo d'innovazione costituisce parte integrante del piano strategico Leader per la regione del West Cork per il periodo 2007-2013. Il polo si basa su precedenti iniziative, in particolare sul marchio locale Fuchsia Brand della regione del West Cork. Si concentra su settori economici chiave che presentano un forte potenziale in termini di diversificazione (agroalimentare, turismo, artigianato ecc.) e su determinate tipologie di attività e processi di sviluppo (marketing, formazione e istruzione, agenzie di sviluppo, reti e associazioni, ecc.). Il polo, il cui varo commerciale risale al 1998, è una rete di attività di 160 imprese di qualità accreditate, ossia contraddistinte da un marchio di qualità, attive nel settore alimentare, turistico, dell'artigianato e in altri settori (agricolo, marittimo, della vendita al dettaglio). Per alcuni programmi collabora anche con lo University College Cork.

Le tipologie di attività finanziate dal polo nel periodo di programmazione 2007-2013 comprendono lo sviluppo di un nuovo programma "Energia dalle aziende agricole" (Energy From Farms) che comprende l'energia prodotta da biocarburanti, eolica, solare, idroelettrica e termica, la sperimentazione e valutazione di nuove attività di marketing e promozionali per il Fuchsia Brand, il sostegno allo sviluppo di progetti di diversificazione fra i partecipanti al Fuchsia Brand nei settori del turismo gastronomico, dell'artigianato e del tempo libero; attività di consulenza e formazione per le imprese attive nel settore delle arti creative e della produzione di media digitali.

Si tratta di un modello in cui il successo genera altro successo favorendo una cultura di sostegno all'innovazione e creando una massa critica di attività nel tempo. Nel 2005 il marchio Fuchsia Brand e le attività a esso correlate hanno generato 106 milioni di EUR, 69 milioni dei quali sono rimasti nella regione, sostenendo circa 1 131 posti di lavoro equivalenti a tempo pieno a livello locale.

Cfr. il materiale di consultazione citato in nota²⁰.

²⁰ Materiale di consultazione:

- **Che cosa intende la Commissione con "una gerarchia di obiettivi, con indicazione di target misurabili per le realizzazioni e i risultati"?** (articolo 33, paragrafo 1, lettera c), del CPR) (fasi 4 e 7, capitolo 2)

La già citata relazione della Corte dei conti su LEADER osserva che "le strategie locali dovrebbero costituire il cardine dell'approccio LEADER, conferendo ai partenariati la loro *raison d'être* e promettendo un valore aggiunto attraverso soluzioni locali studiate per raggiungere gli obiettivi locali di sviluppo rurale". Purtroppo talvolta non è così. Secondo la Corte dei conti molte strategie "si sono dimostrate ... poco più che uno strumento per richiedere finanziamenti all'autorità di gestione" e i loro obiettivi "non erano specifici, misurabili e realizzabili entro un determinato periodo di tempo".

In passato, molte strategie hanno fatto eccessivo affidamento su obiettivi generici come "migliorare la qualità della vita" o realizzare uno "sviluppo sostenibile". Ciò in parte è dovuto al fatto che gli autori della strategia spesso devono fare i conti con una grave incertezza e cercano di mantenere un certo grado di flessibilità per rispondere ai cambiamenti e a eventi imprevisti. Vedremo più avanti però che ci sono altri modi per assicurare tale flessibilità, e che obiettivi troppo generici possono svuotare di significato la strategia, rendendola vulnerabile all'influenza dei gruppi di interesse locali e impossibile da controllare.

Per migliorare la qualità delle strategie, la Commissione ritiene che esse debbano basarsi su una "logica d'intervento" chiara, concordata dalla comunità locale, e basata su domande quali: "che cosa vogliamo cambiare?", "quali obiettivi ci proponiamo di raggiungere entro l'anno X?", "come ci immaginiamo il successo?", "quali prove potranno dimostrare che abbiamo avuto successo?"

Nel periodo 2014-20 la base delle evidenze deve assumere la forma di target chiaramente misurabili per le "realizzazioni", come il numero delle persone impegnate in percorsi di formazione, e per i "risultati", come il numero delle persone che hanno trovato lavoro grazie alla formazione.

In relazione ai risultati, "i target possono essere espressi in termini qualitativi o quantitativi" (articolo 33, paragrafo 1, lettera c)) e la Commissione raccomanda di esprimerli secondo i cosiddetti obiettivi intelligenti, noti con la sigla SMART.

Obiettivi SMART

1. Specifici - definiscono chiaramente i problemi che la strategia si propone di affrontare e i mezzi per farlo
2. Misurabili - comprendono una base di misurazione e un target misurabile, che può essere espresso in termini quantitativi o qualitativi
3. Attuabili - tecnicamente realizzabili nell'ambito della strategia proposta
4. Realistici - tenuto conto delle risorse fornite, del tempo consentito, delle dimensioni dei gruppi di destinatari, ecc.

-
- *'Focus Group 2- Extended Report: Preserving the Innovative Character of Leader, November 2010'* (Focus Group 2 - Relazione estesa: mantenere il carattere innovativo di Leader, novembre 2010) http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/1_focus-group2_extended-report_final.pdf.
 - EU Rural Review n. 2: Creativity and Innovation in EU Rural Development (Creatività e innovazione per lo sviluppo rurale nell'UE), 2009: http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=B99849C0-00E8-A7DC-1D6A-775E2ED9F89A.

5. Tempificati - incorporano un calendario e la data entro la quale il target deve essere raggiunto.

A fronte di target più concreti per i risultati, la Commissione raccomanda che i partenariati locali e le AG concordino metodi che consentano di adeguare le strategie al mutare delle circostanze e tengano conto delle esperienze passate. Il modo più ovvio per farlo è quello di avvalersi di quanto disposto dall'articolo 33, paragrafo 1, lettera f) (cfr. di seguito) in tema di valutazione.

Il regolamento inoltre fa riferimento a una "gerarchia di obiettivi" chiarendo che non tutto può essere realizzato allo stesso tempo e che la comunità deve decidere collettivamente in merito agli obiettivi più importanti, selezionando le azioni che potranno contribuire maggiormente a raggiungerli. In tale contesto le strategie possono ovviamente essere utilizzate per sostenere le iniziative dei cittadini sul campo e raccogliere alcune delle sfide individuate nella prima sezione del presente capitolo.

Riquadro 6: Fissazione degli obiettivi e monitoraggio presso IRD Duhallow

IRD Duhallow, che opera nel settore dello sviluppo rurale integrato, ha elaborato un sistema interessante per migliorare i collegamenti tra gli obiettivi generali della sua strategia di sviluppo locale e i progetti effettivamente intrapresi in modo da garantire la titolarità da parte della comunità e migliorare la fissazione di obiettivi e il monitoraggio. Essenzialmente gli obiettivi generali della strategia sono sviluppati dopo un lungo processo di consultazione con la comunità in quattro settori principali: migliorare la qualità della vita, stimolare la creatività, la crescita economica e l'ambiente di vita. Si procede a una valutazione delle necessità in termini di risorse sociali, economiche e ambientali della regione mediante il modello di sviluppo territoriale della comunità basato sul patrimonio, anche potenziale, dell'area (piuttosto che sulle debolezze e sulle carenze). Si delinea in tal modo il quadro strategico che può essere adattato per particolari gare.

Questi obiettivi generali sono quindi divisi in obiettivi più piccoli e misurabili, con un ruolo di animazione e monitoraggio affidato ai gruppi di lavoro locali e territoriali. Per esempio il gruppo di lavoro "Gioventù e istruzione" conta 20 membri: scuole locali, organizzazioni giovanili, responsabili politici e giovani. I 27 target fissati sono misurabili: dieci nuovi circoli giovanili, quattro caffè per i giovani, venti animatori giovanili che hanno partecipato ad attività formative, ecc.

In base agli indicatori di output che sono stati definiti si sono registrati tre circoli giovanili, nessun caffè e trenta responsabili del settore gioventù che hanno partecipato ad attività formative alla data di giugno 2011. Il gruppo di lavoro si riunisce otto o nove volte l'anno per analizzare i risultati ottenuti e definire le misure da intraprendere per successivi miglioramenti. Le azioni sono soggette all'approvazione del consiglio del GAL.

Cfr. la scheda informativa della RESR sull'approccio dei partenariati Duhallow alla definizione degli indicatori, che colgono il valore aggiunto di LEADER:

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/04_infosheet.pdf.

Per l'ulteriore materiale di consultazione v. in nota ²¹.

- **Che cosa intende la Commissione con "la strategia è coerente con i programmi pertinenti di tutti i fondi SIE interessati"?** (articolo 33, paragrafo 1, lettera c), del CPR) (fasi 4 e 7, capitolo 2)

²¹ Materiale di consultazione concernente l'articolo 33, paragrafo 1, lettera c), del CPR:

- Guida RESR sul contenuto della SSL con video: http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/it/description-of-the-strategy-and-its-objectives_it.html.
- *L'elaborazione della strategia - Come definire le priorità tra obiettivi diversi? In relazione al kit di strumenti LEADER:* http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/it/how-to-prioritize-between-different-objectives_it.html.
- Guida all'avvio FARNET 1, sezione 4b <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20IT.pdf>.

Le strategie di CLLD non devono essere considerate elementi a sé stanti. Sono strumenti flessibili, che consentono di soddisfare le esigenze specifiche delle diverse aree locali - *in modo da produrre risultati e benefici concreti per i programmi in questione* (cfr. per esempio l'utilizzo di LEADER come strumento di programmazione territoriale integrata in Andalusia, Spagna - capitolo 6)²².

Tuttavia nel documento di orientamento sul CLLD elaborato per le AG, la Commissione spiega che il suo obiettivo è riconoscere alle comunità locali una considerevole flessibilità quanto all'ambito di applicazione della loro strategia e all'ammissibilità delle azioni finanziate, purché sia rispettata la coerenza con i programmi in questione, vi sia un pieno rispetto del quadro normativo e venga opportunamente attenuato il rischio del doppio finanziamento. Ancora una volta ciò permette alle comunità locali di essere inventive e di adeguare le strategie locali alle sfide emergenti individuate nella prima parte del presente capitolo.

Questa combinazione tra flessibilità locale e un chiaro contributo a obiettivi di più alto livello si può ottenere in diversi modi.

- ✓ Per facilitare la programmazione, il CLLD dovrebbe essere programmato nell'ambito di una specifica priorità dell'Unione o un aspetto specifico/una specifica priorità d'investimento²³. Tuttavia, il sostegno fornito nell'ambito di strategie ispirate allo sviluppo locale potrebbe contribuire a tutti gli 11 obiettivi tematici del CPR.
- ✓ Le strategie di CLLD dovrebbero descrivere come il loro approccio locale di tipo partecipativo sia coerente con le priorità del programma o dei programmi che le finanziano e apporti un contributo rispetto a tali priorità.
- ✓ Allo stesso tempo, se il CLLD è utilizzato per realizzare integralmente alcuni obiettivi di un programma, il sistema di attuazione dovrebbe essere adeguato per sfruttare appieno i benefici dell'approccio adottato nel soddisfare le esigenze locali specifiche cui mira la strategia.
- ✓ Se una strategia di sviluppo locale è finanziata soltanto da un fondo, questo dovrebbe offrire l'intero sostegno ammissibile, anche per azioni che potenzialmente potrebbero essere coperte da altri fondi, così da riconoscere agli attori locali la massima flessibilità nel soddisfare le loro esigenze, conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo.
- ✓ Non è necessario fissare rigide linee di demarcazione tra i fondi, purché vi siano procedure valide per impedire il doppio finanziamento.
- ✓ Nelle città le strategie di CLLD possono essere utilizzate come strumento per contribuire in diversi modi alle strategie di sviluppo urbano sostenibile finanziate ai sensi dell'articolo 7 del FESR. Esse possono rientrare negli investimenti territoriali integrati (articolo 36 del CPR), negli assi urbani o in specifici programmi urbani e/o contribuire ad essi.

Per esempio, se un GAL rurale desidera presentare un progetto di formazione con finanziamento LEADER, benché la sua strategia goda soltanto del sostegno del FEASR, il GAL deve controllare se il progetto:

- è coerente con gli obiettivi del FEASR e del programma di sviluppo rurale;
- è coerente con la strategia di sviluppo locale;
- rispetta la legislazione pertinente.

²² L'utilizzo di LEADER come strumento di programmazione territoriale integrata in Andalusia, Spagna http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf.

²³ Priorità d'investimento 9d nel FESR e articolo 3, paragrafo 1, lettera b), punto vi), del FSE, aspetto specifico 6b nel FEASR e priorità dell'Unione 4 nel FEAMP.

Se tali condizioni sono soddisfatte, l'AG del FEASR non dovrebbe respingere il progetto per il quale si richiede il sostegno del FEASR soltanto perché è ammissibile anche al sostegno del FSE.

È importante garantire che questa flessibilità a livello di ambito dell'intervento e di ammissibilità della spesa si rifletta nella formulazione dei programmi e nella normativa nazionale e regionale pertinente in modo tale che le strategie locali possano essere concepite tenendo conto dei bisogni e delle potenzialità locali e inglobando elementi innovativi²⁴. Invece di definire un catalogo dettagliato di spese ammissibili per il CLLD, si raccomanda di elaborare un catalogo delle spese non ammissibili nell'ambito di uno specifico fondo.

- **Che cosa intende la Commissione con "una descrizione del processo di associazione della comunità locale all'elaborazione della strategia" (articolo 33, paragrafo 1, lettera d), del CPR? (fasi 4 e 7, capitolo 2)**

Il termine partecipazione è stato utilizzato per descrivere processi che variano dalla mera manipolazione a semplici campagne informative, da un esercizio di consultazione formale al partenariato e al totale controllo da parte dei cittadini²⁵. La Banca mondiale descrive come i suoi programmi di sviluppo gestiti dalle comunità locali si siano evoluti, passando da un modello basato sulla consultazione della comunità a uno basato sulla partecipazione della comunità, e infine all'attuale modello basato *sull'empowerment* della comunità²⁶. Dalla formulazione che la Commissione ha deciso di usare - sviluppo locale di tipo partecipativo (community-led local development, in inglese) - risulta evidente che si fa riferimento ai più alti livelli di partecipazione della comunità piuttosto che a un processo unilaterale di informazione o consultazione. I soggetti interessati a livello locale dovrebbero essere coinvolti dal primo giorno dell'elaborazione della strategia fino alla fine del processo di attuazione.

La strategia e i progetti che ne derivano devono emanare dalla comunità. Ne consegue che la partecipazione non dev'essere soltanto un'aggiunta, da inserire all'inizio della strategia per giustificare il finanziamento. Consulenti, università e altri esperti esterni possono contribuire a una visione più ampia e collaborare all'analisi dei dati e alla redazione della strategia, ma occorrono le prove di un vero dialogo con e tra i cittadini locali in ciascuna delle fasi principali dell'elaborazione della strategia:

- ✓ nell'individuazione dei punti di forza, di debolezza, delle opportunità e delle minacce;
- ✓ nella traduzione dei suddetti elementi nelle principali esigenze di sviluppo e nelle potenzialità;
- ✓ nella scelta degli obiettivi principali, degli obiettivi specifici, dei risultati auspicati e della priorità ad essi assegnata;
- ✓ nella selezione dei tipi di azioni che possono produrre tali risultati;
- ✓ e nell'esecuzione del bilancio.

Esiste un gran numero di tecniche partecipative, come l'analisi dei soggetti interessati, l'uso degli "alberi dei problemi" e la costruzione di scenari, che possono servire ai partenariati per individuare le questioni che più stanno a cuore ai cittadini sul campo e mobilitare le idee e

²⁴ Cfr. articolo 32, paragrafo 1, lettera d), del CPR.

²⁵ Cfr. Sherry R Arnstein "A ladder of Citizen Participation" (Una scala della partecipazione civica). 1969.

²⁶ Local and Community Driven Development (Lo sviluppo guidato dalla comunità e che parte dal territorio locale). Banca mondiale 2010.

l'energia delle iniziative adottate a livello di base. Il documento di strategia deve fornire le prove per dimostrare di essere il risultato di questo tipo di processo.

Riquadro 7: Esempio di processo partecipativo per la preparazione della strategia di sviluppo locale da parte di un gruppo LEADER spagnolo nella valle del Jerte

Un gruppo LEADER spagnolo nella valle del Jerte ha avviato un processo partecipativo per preparare la strategia di sviluppo locale per il successivo periodo di programmazione subito dopo l'estate del 2013 - prima che i regolamenti o i programmi UE fossero adottati. Il partenariato ha avviato un ampio "panel di sviluppo" per coordinare il lavoro di sette gruppi tematici coinvolgendo soggetti interessati che si occupano di: giovani e organizzazioni delle comunità; donne e uguaglianza; cultura e istruzione; agricoltura e ambiente; imprenditorialità, occupazione e formazione; turismo sostenibile; assistenza e servizi sociali. Ciascun gruppo di lavoro ha inviato un semplice questionario che poneva quattro domande essenziali: Che cosa abbiamo realizzato? Che cosa rimane da fare? Quali sono le priorità per il futuro? Quali nuove idee sono disponibili per realizzare le priorità? I gruppi hanno anche organizzato un concorso per raccogliere idee da tutte le scuole del villaggio e numerosi eventi per gli anziani. I risultati sono stati quindi discussi in un'assemblea aperta alla partecipazione di tutta la valle.

Questo lavoro ha posto le basi dell'analisi SWOT, dell'analisi delle esigenze e dell'individuazione delle priorità per la strategia locale. Tuttavia, una volta che noti i dettagli dei regolamenti, dei programmi e del bilancio, la comunità sarà nuovamente coinvolta nell'adeguamento della strategia, nella preparazione del piano d'azione e nella decisione sui fondi da assegnare a diverse priorità. Per esempio, nei precedenti periodi di programmazione i gruppi di lavoro hanno sviluppato alcuni scenari per i tipi di progetti da finanziare con bilanci indicativi. I soggetti interessati dei diversi gruppi di lavoro quindi hanno trattato e sono giunti a un accordo sulla distribuzione generale dei fondi e sulle priorità della strategia di sviluppo locale.

Per altro materiale di consultazione v. in nota²⁷.

- **Che cosa intende la Commissione con "un piano d'azione che traduca gli obiettivi in azioni concrete" e "il piano di finanziamento... compresa la dotazione prevista da ciascun fondo SIE interessato"? (articolo 33, paragrafo 1, lettere e) e g), del CPR) (fasi 4 e 7, capitolo 2)**

Uno dei metodi migliori per capire se gli obiettivi della strategia siano realistici è quello di analizzare le azioni necessarie per realizzarli. Tuttavia, un *piano d'azione* non comporta la preselezione dei progetti.

²⁷ Altro materiale di consultazione:

L'elaborazione della strategia - Come costruire una strategia partecipativa di sviluppo locale? Dal kit di strumenti LEADER con video e raccomandazioni che riguardano molte delle conclusioni del focus group su come elaborare strategie migliori: http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/it/how-to-build-up-a-participatory-local-development-strategy_it.html.

Scheda informativa della RESR. Adottare metodologie partecipative per elaborare strategie di sviluppo di qualità. Basata su esperienze italiane: http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/12_infosheet.pdf.

Guida all'avvio FARNET 1, sezioni 3 e 4

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20IT.pdf>.

Il piano d'azione deve considerare almeno i quattro punti seguenti.

- ✓ **Quale** tipo di azione
- ✓ **Chi** sarà responsabile dell'attuazione
- ✓ **Quando** dovranno aver luogo le azioni e in quale ordine (per esempio formazione prima dell'avvio)
- ✓ **Quanto** costeranno approssimativamente

Riquadro 8: Esempio di un piano d'azione previsto nell'ambito dell'asse 4 del FEP in Francia

Il termine "piano d'azione" è stato interpretato in modo leggermente diverso nei vari paesi europei. In Francia per esempio i partenariati che chiedono finanziamenti nell'ambito dell'asse 4 del FEP hanno dovuto presentare un "piano di sviluppo" composto da "pacchetti di lavoro" per ciascun tipo di azione prevista e da una tabella finanziaria. Il pacchetto di lavoro solitamente si presentava come una scheda riguardante: gli obiettivi prioritari nell'ambito dei quali si inseriva l'azione e il suo contributo alla realizzazione degli obiettivi, i risultati previsti per l'area, i beneficiari interessati, la spesa ammissibile, l'intensità dell'aiuto, il finanziamento UE previsto, altri finanziamenti previsti, gli indicatori di sorveglianza e valutazione e il calendario di attuazione. Cfr. "Elements of the terms of reference of the call for proposals under axis 4 of the EFF Example of France (Elementi del capitolato dell'invito a presentare proposte nell'ambito dell'asse 4 del FEP - l'esempio francese)" (pag. 11)

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/annex3_france_en.pdf.

I gruppi LEADER scozzesi tendenzialmente usano il termine "piano aziendale" per descrivere tutte le procedure e tutti i sistemi amministrativi e finanziari per attuare la strategia, tra cui un piano per le attività del GAL. Quest'ultimo solitamente include un calendario dettagliato per l'attuazione di ciascuna azione insieme all'indicazione del responsabile. Cfr. le sezioni 6-7 del "piano aziendale" di un gruppo LEADER scozzese

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/UKsc_LEADER-Business_Plan_Moray.pdf.

Il *piano finanziario* dovrebbe fornire stime indicative di quanto denaro sarà destinato ai diversi tipi di azione. Nel caso di una strategia sostenuta da diversi fondi, il piano finanziario deve indicare quali parti della strategia saranno coperte da ciascun fondo e il cofinanziamento pubblico nazionale per ogni anno del programma. Deve distinguere tra la spesa per l'attuazione della strategia vera e propria, la cooperazione e i costi di gestione e di animazione. Tuttavia il grado di dettaglio e le categorie di spesa possono variare da uno Stato membro all'altro. Le AG per esempio potrebbero richiedere informazioni sulla spesa programmata per alcune categorie di azione predefinite a livello nazionale o regionale. In alternativa, le AG potrebbero semplicemente chiedere ai partenariati di stimare la spesa per gli obiettivi specifici e/o le principali categorie di azione definite nella strategia di sviluppo locale.

L'entità del bilancio dipende ovviamente dalle esigenze dell'area e dalle sue dimensioni, dal tipo di strategia e dall'esistenza di altri programmi di sostegno. Può anche variare a seconda delle condizioni economiche di uno specifico Stato membro. Tuttavia l'esperienza di LEADER e dell'asse 4 del FEP ha dimostrato che l'entità minima del bilancio per una strategia di sviluppo locale si aggira sui 3 milioni di EUR di fondi pubblici per l'intero periodo. Al di sotto di questo livello diventa difficile andare al di là di investimenti "soft" su scala assai ridotta, e coprire

l'animazione necessaria nell'area. Questi importi probabilmente saranno assai maggiori nelle aree urbane edificate e nel caso di CLLD multifondo. Ancora una volta i presenti orientamenti non vogliono essere una gabbia rigida ma uno strumento in grado di garantire la corrispondenza degli investimenti agli obiettivi fissati dalla comunità nella strategia e la possibilità realistica di realizzarli con le risorse disponibili. Sono inoltre necessari meccanismi che assicurino ai partenariati di potersi adeguare al piano finanziario per soddisfare le mutevoli circostanze, in consultazione con le AG. Le nuove disposizioni per il monitoraggio e la valutazione (cfr. di seguito) possono contribuire a giustificare qualsiasi cambiamento.

Per altro materiale di consultazione v. in nota²⁸.

- **Che cosa intende la Commissione con "una descrizione delle modalità di gestione e sorveglianza della strategia, che dimostri la capacità del gruppo di azione locale di attuarla, e una descrizione delle modalità specifiche di valutazione"? (articolo 33, paragrafo 1, lettera f), del CPR) (fase 8, capitolo 2)**

I partenariati locali devono dimostrare di essere dotati di procedure chiare e di personale sufficientemente esperto e qualificato a garanzia di un'efficace gestione della strategia. Ciò ovviamente comprende le questioni amministrative e finanziarie. Tuttavia, se la strategia prevede attività con gruppi non organizzati o difficili da raggiungere, essa comporta altresì la necessità di persone competenti in materia di *outreach*, promozione, sviluppo di progetti e di comunità.

I partenariati devono anche dimostrare di disporre di procedure trasparenti e responsabili per il processo decisionale e la selezione dei progetti. Per esempio, il voto su tutte le decisioni dev'essere documentato e devono essere previste procedure per evitare il conflitto di interessi. La questione è trattata di seguito nella sezione sul partenariato.

Una novità del regolamento è la norma che prevede la descrizione "delle modalità di sorveglianza ... e delle modalità specifiche di valutazione". Sia le modalità di valutazione che quelle di sorveglianza sono necessarie per soddisfare le esigenze dell'AG. Non devono però essere considerate un mero obbligo formale per giustificare la spesa e devono essere elaborate in modo da fornire informazioni utili alla gestione del partenariato locale. Mediante l'integrazione nella strategia di regolari procedure di sorveglianza e valutazione periodica, il partenariato ottiene un utile strumento per capire che cosa funziona e che cosa non funziona, e per adeguare la strategia al mutare delle circostanze. La combinazione di "target chiaramente misurabili per le realizzazioni e i risultati" e di "modalità specifiche di valutazione" consente ai partenariati locali di sviluppare strategie assai più concrete e realistiche, che sono anche più solide e flessibili.

I GAL devono fornire informazioni:

²⁸ Altro materiale di consultazione

- Kit di strumenti RESR. Sezione "Elaborazione e attuazione della strategia". Raccomandazioni e video: http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/it/description-of-the-strategy-and-its-objectives_it.html;
- Guida all'avvio FARNET 1, sezione 4C, preparare un piano di attuazione: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20IT.pdf>;
- Esempi di strategie integrate nelle zone di pesca in Europa. Sintesi ed esempi completi <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4/strategies>.

- ✓ sui sistemi e sui meccanismi che essi propongono per raccogliere e trattare i dati finanziari e quelli relativi alle prestazioni correlati agli indicatori e ai target fissati. Questi devono essere chiaramente allineati agli obiettivi della strategia;
- ✓ sul modo in cui intendono valutare le proprie prestazioni nel concretizzare le specificità del CLLD;
- ✓ sulle loro proposte per diffondere e utilizzare i risultati nell'area - per esempio per modificare la strategia di sviluppo locale e la sua attuazione;
- ✓ sul modo in cui contribuiranno alle modalità di sorveglianza e alle valutazioni del CLLD nonché al programma a livello regionale e nazionale.

Riquadro 9: Esempio di un sistema di valutazione inter pares istituito dal GAL finlandese Kasvu

Il GAL finlandese Kasvu ha istituito un sistema di valutazione inter pares con un GAL limitrofo, in base al quale ciascuno dei due GAL effettuava un sondaggio e alcune interviste su una serie di progetti nel territorio dell'altro. Le risposte raccolte presso un GAL che aveva dovuto far fronte a sfide simili senza essere direttamente coinvolto nell'attuazione della strategia, hanno offerto informazioni preziose a entrambi i partecipanti:

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE31F71-C820-630C-F49F-4C0E4D343CBB.

La rete rurale nazionale tedesca propone tre modelli di diversa intensità che possono essere utilizzati: "controllo del segnale" (*Signal-Check*), "controllo multiplo" (*Multi-Check*) e "controllo mirato" (*Focus Check*)²⁹.

Per altro materiale di consultazione v. in nota ³⁰

3.3.2 Elementi nuovi o rafforzati nei compiti dei partenariati (articolo 34, paragrafo 3, del CPR)

L'articolo 34, paragrafo 3, del CPR descrive i compiti dei partenariati locali, quali enunciati nel prossimo riquadro 10:

Riquadro 10: I compiti dei gruppi di azione locale

Ai sensi dell'articolo 34, paragrafo 3, i gruppi di azione locale hanno i seguenti compiti:

²⁹ disponibile in tedesco <http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/regionen/leader/selbst-evaluierung/leitfaden-projekt/>.

³⁰ Altro materiale di consultazione:

- Kit di strumenti LEADER - Sezioni "Come realizzare un'autovalutazione" e "Chi può condurre una valutazione esterna?" http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/it/how-to-carry-out-a-self-evaluation_it.html.
- Manuale finlandese di utilizzo dell'autovalutazione per i gruppi di azione locale: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/evaluations/Selfevaluation_workbook_for_LAGs.pdf.
- Guida all'avvio FARNET 1, sezione 4C, "Controllo e valutazione": http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/it/how-to-carry-out-a-self-evaluation_it.html.
- FARNET Guida 4, sezioni 1.5, 1.6 e 1.7: https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET_Steps-for-Success_Guide-4_IT.pdf.

- a) **rafforzare la capacità** dei soggetti locali di elaborare e attuare operazioni, anche stimolandone le capacità di gestione dei progetti;
- b) elaborare una **procedura di selezione** trasparente e non discriminatoria e **criteri oggettivi di selezione delle operazioni che evitino conflitti di interessi**, che garantiscano che **almeno il 50% dei voti espressi nelle decisioni di selezione provenga da partner che sono autorità non pubbliche** e che consentano la selezione mediante procedura scritta;
- c) **garantire la coerenza con la strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo** nella selezione delle operazioni, stabilendo l'ordine di priorità di tali operazioni in funzione del loro contributo al conseguimento degli obiettivi e dei target di tale strategia;
- d) **preparare e pubblicare gli inviti a presentare proposte** o un bando permanente per la presentazione di progetti, compresa la definizione dei criteri di selezione;
- e) ricevere e valutare le domande di sostegno;
- f) **selezionare le operazioni e fissare l'importo del sostegno** e, se pertinente, presentare le proposte all'organismo responsabile della **verifica finale dell'ammissibilità prima dell'approvazione**;
- g) **verificare l'attuazione** della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo e delle operazioni finanziate e condurre **attività di valutazione specifiche** legate a tale strategia.

L'AG è responsabile della selezione dei GAL garantendo una procedura di selezione trasparente e non discriminatoria.

Come nelle sezioni precedenti, forniamo ora una breve spiegazione del significato attribuito dalla Commissione europea ad alcuni dei termini chiave (in grassetto) con relativi esempi.

- **Che cosa intende la Commissione con "rafforzare la capacità dei soggetti locali di elaborare e attuare operazioni, anche stimolandone le capacità di gestione dei progetti"? (articolo 34, paragrafo 3, lettera a), del CPR) (fasi 3 e 5, capitolo 2)**

Uno dei messaggi più forti scaturiti dall'esperienza pregressa è che i partenariati CLLD non devono essere considerati l'ultimo anello locale di una lunga catena per l'attuazione di politiche decise altrove. Non si tratta di sportelli unici locali che organizzano gli inviti e raccolgono le domande di sovvenzioni standard o di programmi di formazione. Il valore reale del partenariato deriva dalla sua capacità di riunire la popolazione locale per stimolare idee e produrre congiuntamente progetti che altrimenti non avrebbero potuto essere realizzati, o la cui realizzazione sarebbe stata assai più difficile.

Le comunità locali tuttavia differiscono per esperienza, livello di organizzazione, "capitale umano e sociale" e per il livello di sostegno che ricevono già da altri organismi. Uno dei primi e più importanti compiti dei partenariati locali quindi sta nel valutare le esigenze di sviluppo di capacità della comunità e di integrarle nella strategia. Lo sviluppo di capacità può assumere la forma di:

- ✓ sessioni informative e attività di *outreach* nella comunità;
- ✓ sostegno per favorire l'aggregazione e l'organizzazione della comunità;
- ✓ consulenza individuale o collettiva e sostegno allo sviluppo dei progetti;
- ✓ formazione.

È essenziale che il partenariato disponga di personale interno sufficientemente qualificato per svolgere queste funzioni, oppure che esso possa avvalersi di collaboratori esterni provvisti di tali qualifiche. Il sostegno preparatorio può essere utilizzato per finanziare questo tipo di

sviluppo di capacità durante il varo dei programmi. Se non vengono rese disponibili risorse finanziarie e umane per lo sviluppo di capacità è molto probabile che la strategia subisca un "dirottamento" ad opera degli attori più forti e potenti della comunità, a scapito di altri soggetti interessati e della comunità nel suo complesso.

Riquadro 11: Sviluppo di capacità da parte del FLAG della Lapponia nord-orientale

Il sostegno a pescatori professionisti per la diversificazione in nuove attività è tra le priorità del FLAG della Lapponia nord-orientale. I pescatori di Sodankylä avevano identificato nel turismo l'attività potenzialmente più promettente per integrare il loro reddito, ma non possedevano né le competenze né i permessi necessari per accedere a questo nuovo mercato. Insieme all'assessorato al turismo del comune locale, il FLAG ha coinvolto i pescatori in attività volte a individuare gli obiettivi e le esigenze di sostegno prima di aiutarli a concretizzare le loro idee.

Le discussioni hanno portato a sviluppare un ampio pacchetto formativo destinato ai pescatori locali, elaborato su misura per fornire loro le competenze e i permessi necessari a sviluppare e offrire validi prodotti turistici. Il primo pacchetto di corsi si è svolto nel corso di un anno e ha trattato questioni di sicurezza, lo sviluppo del prodotto e il marketing. Queste attività sono state quindi integrate da visite a fiere, tirocini in aziende turistiche già avviate e orientamento individuale per lo sviluppo del prodotto; 14 pescatori hanno ottenuto i permessi necessari e hanno sviluppato 7 prodotti commerciabili. Dal momento che lo sviluppo di capacità è un processo che si realizza nel lungo periodo, l'anno successivo è stato organizzato un secondo ciclo di corsi per consolidare le competenze di base sviluppate durante il primo anno. I corsi erano incentrati sull'innalzamento della qualità dell'esperienza turistica, per esempio con lezioni riguardanti il servizio alla clientela, la legislazione sulla sicurezza dei consumatori, la lingua inglese, ecc. Alla fine di questi due cicli volti allo sviluppo di capacità, i pescatori avevano sviluppato 11 prodotti turistici ed erano ormai operativi e riconosciuti dalle aziende turistiche dell'area.

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tourism-training-fishermen-flag-northern-eastern-lapland-fi>

- **Che cosa intende la Commissione con "elaborare una procedura di selezione trasparente e non discriminatoria e criteri oggettivi di selezione delle operazioni che evitino conflitti di interessi"? (articolo 34, paragrafo 3, lettera b), del CPR).**

Questo articolo è stato introdotto in parte sulla base della relazione dei Corti dei conti su LEADER secondo la quale in alcuni casi i partner con un interesse diretto ai progetti avevano partecipato alle decisioni sulla loro approvazione. Il controllo del processo decisionale da parte delle élite locali o degli interessi o settori dominanti costituisce un rischio reale per tutti i progetti su base locale. Allo stesso tempo però questo pone un dilemma per i partenariati locali, giacché i membri più attivi e dinamici della comunità spesso sono anche quelli con il maggior numero di idee e risorse per i progetti e la loro esclusione può privare il partenariato di energia e leadership.

La norma generale è quindi che tutti i partner debbano dichiarare il proprio interesse per i progetti e non debbano partecipare a decisioni che li riguardano direttamente.

I GAL devono descrivere le procedure utilizzate per evitare i conflitti di interessi in modo coerente con il regolamento finanziario³¹. Le procedure di selezione dei progetti devono essere trasparenti e non discriminatorie e devono stabilire il processo decisionale e i criteri decisionali da adottare. Occorre identificare chiaramente la sequenza degli eventi e le persone coinvolte in ciascuna fase, e garantire un'adeguata separazione delle responsabilità tra i diversi elementi del processo. È altresì necessario stabilire modalità di ricorso chiare e semplici. Per rappresentare chiaramente queste fasi è utile ricorrere a un diagramma di flusso.

È necessario inoltre tenere un registro degli interessi dei membri dell'organo decisionale del GAL, per documentare qualsiasi collegamento esistente tra i membri del comitato di selezione e qualsiasi progetto o richiedente.

Ai GAL è concesso di finanziare i propri progetti, se il partenariato stesso è il promotore del progetto, ma dev'esserci una procedura chiara e trasparente a dimostrazione del fatto che questi progetti contribuiscono alla strategia di sviluppo locale e godono del sostegno generale della comunità.

Sulla base di questo tipo di principi i partenariati possono garantire una duplice responsabilità: una esterna nei confronti dei revisori, delle AG e degli organismi pagatori, e una interna nei confronti della comunità locale.

- **Che cosa intende la Commissione con "garantiscono che almeno il 50% dei voti espressi nelle decisioni di selezione provenga da partner che sono autorità non pubbliche"? (articolo 34, paragrafo 3, lettera b), del CPR) (fasi 3 e 5, capitolo 2)**

Questa disposizione ha lo scopo di rafforzare l'articolo 32, paragrafo 2, lettera b), del CPR, che recita: "a livello decisionale, né le autorità pubbliche, quali definite conformemente alle norme nazionali, né alcun singolo gruppo di interesse rappresentano più del 49% degli aventi diritto al voto". La norma del 49% è ormai da tempo un principio fondamentale della metodologia LEADER e intende garantire che i partenariati siano quello che dicono di essere, ossia dei veri partenariati, nei quali ciascun membro abbia la possibilità di influire sulle decisioni, e non mere appendici di strutture e organizzazioni esistenti.

In passato alcuni comuni e autorità pubbliche sono stati molto diffidenti nei confronti di LEADER poiché questa norma poteva minare il ruolo del settore pubblico e dei rappresentanti eletti. In realtà però la situazione è diametralmente opposta. Solitamente il settore pubblico è legittimato se dimostra di poter lavorare in un autentico partenariato con la popolazione locale e le procedure per il CLLD prevedono un sistema di pesi e contrappesi che, se adeguatamente applicato, garantisce la responsabilità pubblica.

La Commissione ritiene che l'intero settore pubblico, e i comuni in particolare, siano componenti essenziali dell'approccio del CLLD. C'è il rischio però che le istituzioni pubbliche possano gravemente annacquare e perfino minare i principi del CLLD ispirati a un'impostazione "bottom-up" nei seguenti casi:

- ✓ se le autorità di gestione o gli organismi pagatori utilizzano le verifiche dell'ammissibilità per valutare l'opportunità o la qualità dei progetti invece che la semplice legittimità e ammissibilità;

³¹ Articolo 57 del regolamento (UE) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio.

- ✓ se i cofinanziatori pubblici (spesso responsabili di una modesta minoranza dei finanziamenti dei progetti) utilizzano la loro influenza per prendere la decisione finale sui progetti;
- ✓ se alcune funzioni amministrative e finanziarie sono delegate a un organismo pubblico locale responsabile (indipendentemente dal fatto che esso sia formalmente riconosciuto quale organismo intermedio), che successivamente utilizza queste funzioni per esercitare un'indebita influenza sulla selezione dei progetti effettuata dal resto del partenariato;
- ✓ se i partiti politici dominanti sfruttano la propria presenza in altre organizzazioni della comunità per formare una maggioranza di blocco con il settore pubblico.

La Commissione vuole aiutare i partenariati locali a evitare tutti questi trabocchetti. La norma del 50% è solo un passo in questa direzione. Se questo quorum non è rispettato, la decisione adottata non è valida.

Riquadro 12: Il partenariato nei GAL finlandesi

In Finlandia le autorità locali svolgono un ruolo molto importante nell'erogazione dei servizi locali e anche le autorità locali più piccole possono esercitare il potere d'imposizione fiscale e avere centinaia di dipendenti. Per evitare che i GAL diventino una mera appendice dei comuni, l'AG finlandese ha fissato una serie di condizioni molto rigide per i GAL. Devono essere organizzazioni indipendenti senza fini di lucro e tutti gli attori locali devono avere l'opportunità di diventare membri. Il numero medio di membri si aggira sul centinaio. I membri eleggono direttamente il consiglio di amministrazione, costituito da *tre componenti di dimensioni identiche*: il settore pubblico, il settore privato e i rappresentanti della società civile (la cosiddetta norma di un terzo). I membri del consiglio di amministrazione possono rimanere in carica per un massimo di sei anni e devono firmare una dichiarazione di interessi.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE337D2-A34C-38D9-2F31-43335FF82AA2

Per altro materiale di consultazione v. materiale citato in nota³².

- **Che cosa intende la Commissione con "preparare e pubblicare gli inviti a presentare proposte o un bando permanente per la presentazione di progetti, compresa la definizione dei criteri di selezione" (articolo 34, paragrafo 3, lettera d), del CPR) e "garantire la coerenza con la strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo nella selezione delle operazioni, stabilendo l'ordine di priorità di tali operazioni in funzione del loro contributo al conseguimento degli obiettivi e dei target di tale strategia" (articolo 34, paragrafo 3, lettera c), del CPR)?**

Ancora una volta, questi articoli si propongono di rafforzare i principi del CLLD, ispirati a un'impostazione dal basso, e l'autonomia dei partenariati. La Commissione riconosce che, in

³² Materiale di consultazione:

- Guida all'avvio FARNET 1. Sezione 3 Costruire partenariati locali <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20start-up%20Guide%20IT.pdf>;
- Kit di strumenti LEADER: La struttura del GAL http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-local-action-group/en/what-is-the-lag-s-structure_en.cfm.

pratica, il margine di manovra a disposizione dei partenariati locali può essere di molto limitato da rigidi inviti a presentare proposte, da procedure di selezione e criteri di selezione determinati a livello nazionale o regionale. In simili situazioni vi è il rischio che i partenariati diventino mere cinghie di trasmissione che si limitano a validare progetti che soddisfano i criteri predeterminati. Inoltre, se i tempi fissati per la presentazione e l'attuazione dei progetti sono troppo brevi o non adeguatamente programmati (per esempio in un periodo in cui alcuni promotori dei progetti sono molto occupati), o se le condizioni sono troppo rigide, gli imprenditori potrebbero essere costretti ad adottare decisioni rischiose.

Per evitare tali problemi, la Commissione riconosce che le AG possono definire alcuni elementi comuni per inviti, procedure e criteri. Entro questi limiti tuttavia i partenariati locali devono essere in grado di decidere:

- ✓ le specifiche caratteristiche degli inviti, come la tempistica, il fatto che siano riservati ad alcuni tipi di progetti (per esempio progetti collettivi, progetti di settori o gruppi di destinatari, ecc.) o che gli inviti siano aperti;
- ✓ altri specifici criteri di selezione che riflettono la misura in cui i progetti contribuiscono alla strategia di sviluppo locale e al territorio (per esempio il moltiplicatore locale in termini di utilizzo di materiali locali, manodopera, erogazione di servizi, effetto sull'immagine del territorio, ecc.);
- ✓ in merito a procedure chiare e trasparenti che normalmente comprendono un elemento di giudizio qualitativo e sfruttano la conoscenza diretta dell'area posseduta dai partenariati (per esempio punteggi attribuiti singolarmente dai membri del panel che decide sulla base di domande prestabilite in vista di una successiva discussione e deliberazione collegiale);
- ✓ in merito a procedure trasparenti per progetti faro o collettivi, guidati dal partenariato stesso.

Uno dei principali vantaggi dei gruppi di azione locale, rispetto agli uffici locali dei programmi nazionali o regionali di tipo standard, è che i GAL non soltanto elaborano la strategia ma organizzano anche il processo di selezione dei progetti e i criteri per orientare un portafoglio di progetti in una direzione strategica concordata. Essi sono in grado di integrare questi compiti con attività di promozione attiva dei progetti come lo sviluppo di capacità, l'organizzazione della comunità e lo sviluppo diretto dei progetti.

Riquadro 13: Selezione dei progetti da parte del partenariato North Highlands LEADER+

Il partenariato North Highlands LEADER+ ha elaborato una semplice sintesi dei progetti di due pagine e una scheda dei punteggi per favorire un processo decisionale trasparente. La prima sezione riassume le principali caratteristiche del progetto tra cui i costi, i finanziamenti richiesti, le realizzazioni del progetto e il rispetto delle pari opportunità. La sezione successiva contiene 12 criteri di valutazione che riguardano punti quali la corrispondenza con la strategia, il grado di partecipazione della comunità, una valutazione della fattibilità economica e della sostenibilità, il grado di innovazione, i collegamenti con gli altri progetti, gli effetti positivi per l'ambiente e/o il patrimonio culturale e l'effetto leva sugli investimenti del settore privato. Sulla stessa scheda sono riportate alcune semplici istruzioni per assegnare il punteggio.

Molti paesi e partenariati locali hanno sviluppato sistemi estremamente dettagliati per la valutazione dei progetti e l'assegnazione di punteggi, anche con una ponderazione dei diversi criteri in modo da tener conto delle circostanze locali. È importante però che le procedure e i

criteri utilizzati siano proporzionati rispetto alle dimensioni dei progetti e che favoriscano un processo decisionale locale trasparente anziché costituire un mero esercizio meccanicistico.

Per altro materiale di consultazione v. in nota³³.

- **Che cosa intende la Commissione con "selezionare le operazioni e fissare l'importo del sostegno"? (articolo 34, paragrafo 3, lettera f), del CPR)**

Come si è già detto in precedenza, questo articolo si propone di chiarire il ruolo del partenariato in relazione ad altri livelli di amministrazione e di rafforzare i principi del CLLD. Il modo più semplice per spiegare l'articolo è di osservare che il partenariato locale dev'essere responsabile della decisione in merito alla "opportunità" dei progetti.

Per quanto concerne la selezione dei progetti, le funzioni del **partenariato locale** comprendono:

- ✓ l'analisi della misura in cui il progetto contribuisce alla strategia locale;
- ✓ l'applicazione di qualsiasi criterio standard (per esempio, la creazione di posti di lavoro, l'occupazione femminile o di gruppi vulnerabili, lo sfruttamento di risorse locali, gli effetti moltiplicatori, ecc.) stabilito a livello nazionale o regionale;
- ✓ lo sviluppo e l'applicazione di qualsiasi criterio locale (per esempio, l'attribuzione di priorità ad aree o gruppi con esigenze speciali o a settori e tematiche particolarmente rilevanti a livello locale);
- ✓ la garanzia della coerenza con altre strategie;
- ✓ la garanzia della redditività del progetto (mercati, tecnologia, solidità finanziaria e operativa);
- ✓ l'esame di questioni quali l'effetto inerziale (il progetto sarà realizzato nello stesso modo senza il sostegno?) e gli effetti di spiazzamento (il sostegno a un'impresa creerà problemi a un'altra impresa?);
- ✓ la verifica volta ad accertare che i promotori dei progetti abbiano la capacità di realizzare il progetto in questione;
- ✓ la garanzia che il progetto disponga delle licenze e dei permessi necessari, o li possa ottenere;
- ✓ una verifica preliminare dell'ammissibilità prima di trasmettere il fascicolo all'AG.

Secondo il regolamento inoltre i partenariati devono essere in grado di "stabilire l'ammontare del sostegno pubblico": anche in questo caso nel rispetto dei limiti fissati dal regolamento, dal programma e da qualsiasi ordinanza nazionale. *Questo tuttavia consente al partenariato di valutare i singoli progetti e di offrire ulteriore sostegno a quelli che apportano un particolare contributo alla strategia locale, sono più innovativi o favoriscono gruppi particolarmente svantaggiati. Consente inoltre ai gruppi di disporre della flessibilità necessaria per discutere i bilanci presentati dai promotori del progetto, decidere se finanziare in tutto o in parte un progetto e/o dividere il progetto in fasi o parti.*

³³ Materiale di consultazione:

- Farnet Guida 4, Azioni per una strategia di successo; sezione 2: Stimolare il coinvolgimento e gli investimenti del settore privato; sezione 3: Sviluppo e selezione attiva dei progetti https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET_Steps-for-Success_Guide-4_IT.pdf.
- Kit di strumenti LEADER, L'attuazione della strategia - Come definire i criteri di selezione dei progetti http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/it/how-to-define-the-project-selection-criteria_it.html.

Nell'ambito del FESR, del FSE e del FEAMP le AG devono svolgere una serie di compiti in relazione ai GAL, di cui all'articolo 125, paragrafo 3, del CPR. Per esempio all'AG spetta la decisione finale sull'ammissibilità del progetto ossia sulla sua corrispondenza alla normativa, al programma, alle norme vigenti in materia di aiuti di Stato e a qualsiasi altra ordinanza o normativa nazionale o regionale. Essa deve altresì confermare che le verifiche effettuate dai GAL sulla capacità dei promotori del progetto siano adeguate. Se non in presenza di una violazione delle condizioni di cui all'articolo 125, paragrafo 3, del CPR, l'AG non deve interferire nella selezione del partenariato locale³⁴.

A questo punto il CLLD ha a disposizione modelli alternativi.

- Nell'ambito di un *"modello decentrato"* le AG delegano le funzioni dell'approvazione formale di un progetto (firma della convenzione di sovvenzione) e/o il pagamento al partenariato locale. Nei casi di delega dell'approvazione del progetto formale ai GAL nell'ambito del FEAMP, del FESR e del FSE (ma non del FEASR), il GAL deve diventare un organismo intermedio con tutte le relative implicazioni per l'audit e il controllo. I GAL finanziati da questi tre fondi (FSE, FESR e FEAMP) *possono effettuare pagamenti* ai beneficiari senza diventare un organismo intermedio a condizione che siano in essere procedure adeguate. Nel caso di progetti finanziati dal FEASR, la responsabilità giuridica dei pagamenti deve restare all'organismo pagatore.

Riquadro 14: Selezione delle operazioni e pagamento da parte dei GAL LEADER nella regione spagnola dell'Aragona

Nella regione dell'Aragona, in Spagna, i 20 gruppi di azione locale LEADER approvano direttamente progetti locali (firmano la convenzione di sovvenzione) ed erogano la sovvenzione ai promotori del progetto al suo completamento. L'AG regionale anticipa il 9% del bilancio pubblico relativo al gruppo di azione locale all'inizio del periodo a condizione che il gruppo fornisca una garanzia bancaria. Inizialmente il partenariato inviava quattro certificazioni dei progetti approvati, che esso stesso pagava con l'anticipo ogni anno in vista di un successivo rimborso da parte del governo regionale entro un periodo oscillante tra i due e i tre mesi. In questo modo si evitavano problemi di liquidità. Tuttavia, a seguito della crisi economica, il numero delle certificazioni si è ridotto a due e il tempo necessario ai gruppi per ricevere il rimborso si è allungato, aumentando la pressione sui flussi di cassa.

I partenariati locali sottolineano che questo sistema migliora notevolmente il loro status agli occhi dei soggetti interessati a livello locale e consente loro di soddisfare le esigenze dei promotori dei progetti con maggiore flessibilità e rapidità. Essi hanno specificamente chiesto di continuare con lo stesso metodo in futuro.

Nell'ambito di un *"modello più accentrato"* l'AG è responsabile dell'approvazione formale di un progetto e del relativo pagamento. In questo modo si riducono notevolmente gli

³⁴ Ai sensi dell'articolo 65, paragrafo 4, del regolamento del FEASR, gli Stati membri definiscono chiaramente le attribuzioni dell'autorità di gestione, dell'organismo pagatore e dei gruppi di azione locale LEADER con riguardo all'applicazione dei criteri di ammissibilità e di selezione e alla procedura di selezione dei progetti. Inoltre, ai sensi dell'articolo 42, paragrafo 1, del regolamento del FEASR, i gruppi di azione locale possono espletare anche ulteriori funzioni ad essi delegate dall'autorità di gestione e/o dall'organismo pagatore.

oneri amministrativi del partenariato locale, ma questo è possibile soltanto se l'AG pone in essere sistemi di approvazione e pagamento flessibili e rapidi.

Riquadro 15: Selezione delle operazioni e pagamento da parte dei GAL finlandesi

Il sistema finlandese di attuazione dell'asse 4 del FEP fornisce un esempio di modello centralizzato. I FLAG animano e selezionano i progetti, ma l'approvazione definitiva e i pagamenti sono effettuati attraverso gli uffici regionali dell'organismo intermedio (centri ELY) cui sono state delegate le responsabilità relative alla gestione del programma. Questi ricevono le domande di finanziamento per i progetti selezionati dai FLAG nella rispettiva regione e ne verificano l'ammissibilità prima di approvarli formalmente. Una volta approvato il progetto, il centro ELY ne sorveglia l'attuazione ed effettua i pagamenti direttamente al beneficiario. Questi centri devono altresì riferire alla AG in merito ai progetti approvati, ai pagamenti eseguiti e alle valutazioni effettuate.

In Finlandia, come entità giuridiche, vengono utilizzate dai FLAG organizzazioni già in essere (in alcuni casi si tratta di gruppi LEADER). Il personale del FLAG si concentra sui seguenti compiti: preparazione di una proposta di strategia di sviluppo locale; animazione e sostegno all'elaborazione dei progetti; verifica informale dei moduli di candidatura; selezione dei progetti e relazioni sulle attività del FLAG. In virtù della prossimità e della fiducia fra i centri ELY e i FLAG, è possibile approvare i progetti nell'arco delle sei settimane successive alla presentazione al FLAG, e talvolta anche in minor tempo.

Attuazione dell'asse 4 del FEP in Finlandia:

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/axis-4-finland>.

Esistono anche opzioni intermedie, in cui le AG delegano le funzioni di controllo e certificazione degli investimenti effettuati ai partenariati locali. Ancora una volta ciò può accelerare l'attuazione, purché l'AG disponga di un sistema di controlli sul posto e non duplichi tutti i controlli.

In tutti i casi l'AG rimane in ultima analisi responsabile di qualsiasi errore o abuso dei fondi; quindi la decisione sul livello di delega ai GAL dev'essere adottata solo dopo aver trovato un punto di equilibrio tra i vantaggi ottenuti in termini di rapidità e flessibilità nel soddisfare le esigenze locali, da un lato, e il rischio di spesa inammissibile o inappropriata, dall'altro.

Qualunque sia il livello di delega scelto, i rischi possono essere sensibilmente ridotti adottando le seguenti misure:

- ✓ specificando chiaramente le responsabilità per quanto riguarda i compiti di gestione e controllo nell'accordo firmato tra l'AG e il GAL (cfr.: articolo 33, paragrafo 5, del CPR);
- ✓ specificando chiaramente le funzioni del GAL in relazione a tutti gli attori nella catena di attuazione del sistema di gestione e controllo;
- ✓ specificando chiaramente nel programma le funzioni dei GAL e delle autorità responsabili dell'attuazione del programma pertinente, per tutti i compiti concernenti la strategia di sviluppo locale (cfr.: articolo 34, paragrafo 1, del CPR);
- ✓ assicurando che siano in essere sistemi *adeguati e proporzionati* per garantire il rispetto delle procedure da parte del GAL e a livello dell'intera catena di attuazione che influenza il CLLD (campionamento, controlli sul posto, ecc.);
- ✓ eliminando i doppi e gli inutili ritardi a ogni livello e monitorando la velocità, i costi e l'efficacia del sistema di attuazione.

Benché queste misure rientrino fra le responsabilità delle AG, anche i partenariati locali devono controllare che esse vengano attuate e tenerne conto nella loro attività giornaliera.

Per altro materiale di consultazione, v. in nota³⁵:

3.4 Strumenti a sostegno dell'attuazione del CLLD

Il CPR contiene una serie di strumenti grazie ai quali il sostegno umano e finanziario offerto dai partenariati alla comunità locale è più efficace e adattabile.

- **Che cosa intende la Commissione con "sostegno preparatorio"? (articolo 35, paragrafo 1, lettera a))**

L'esperienza dimostra che la fase preparatoria di elaborazione della strategia, costruzione del partenariato e definizione dei confini più adeguati per il CLLD è essenziale per ottenere successo. Occorrono però alcune risorse e un certo tempo (dai 6 ai 12 mesi secondo le stime) per garantire che la strategia sia fondata su dati di fatto solidi e per favorire un completo coinvolgimento della comunità. Per migliorare la qualità delle strategie e dei partenariati, la Commissione raccomanda che le comunità locali interessate possano candidarsi al "sostegno preparatorio" sulla base di una manifestazione di interesse semplificata.

Il sostegno preparatorio può coprire azioni come:

- ✓ la formazione rivolta ai soggetti interessati locali;
- ✓ studi dell'area interessata;
- ✓ spese relative alla progettazione della strategia di sviluppo locale, incluse consulenza e azioni legate alla consultazione dei soggetti interessati;
- ✓ spese amministrative (costi operativi e per il personale) dell'organizzazione che si candida al sostegno preparatorio nel corso della fase di preparazione;
- ✓ sostegno a piccoli progetti pilota.

Il sostegno preparatorio è ammissibile a partire dal 1° gennaio 2014 indipendentemente dal fatto che la strategia di sviluppo riceva alla fine il finanziamento per l'attuazione. L'intensità dell'aiuto per il sostegno preparatorio può raggiungere il 100%.

Per selezionare i progetti per l'aiuto preparatorio le AG devono organizzare un semplice invito a manifestare interesse il prima possibile (cfr. esempio).

I partenariati esistenti nelle zone rurali e nel settore della pesca sono ammessi a ricevere tale sostegno purché non abbiano previsto il sostegno preparatorio nel bilancio del periodo 2007-2013.

È ugualmente possibile però finanziare alcune attività collettive preparatorie (come azioni per lo sviluppo di capacità e la diffusione di informazioni sul CLLD mediante sessioni di formazione,

³⁵ Materiale di consultazione:

- Attuazione dell'approccio dal basso di Leader. ENRD Focus Group 1 Report (relazione del gruppo di lavoro 1 del RESR) http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/focus-groups/it/focus-group-1_it.html.
- FARNET - Buone pratiche - Governance e gestione. Modelli di attuazione dell'asse 4 in Danimarca e in Finlandia <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/governance-management-0>.

siti web, documenti di orientamento, seminari, ecc.) utilizzando il bilancio destinato all'assistenza tecnica per i periodi 2007-2013 e 2014-2020.

Riquadro 16: Esempio di sostegno preparatorio per i FLAG in Estonia

In Estonia, la costituzione e la selezione dei gruppi di azione locale pesca è stata sostenuta da un programma di formazione di un anno per i nuovi partenariati e da una serie di conferenze. L'organizzazione è stata curata dal ministero dell'Agricoltura, in cooperazione con l'unità di supporto della rete nazionale, il Pärnu College dell'Università di Tartu e il centro di formazione di Tõru.

Il programma di formazione è stato elaborato per tre gruppi di beneficiari distinti (pescatori e imprese correlate alla pesca; rappresentanti del governo locale; associazioni senza fini di lucro) con quattro obiettivi fondamentali: sostenere la creazione di 8 FLAG; formare dirigenti dei FLAG che potessero avviare l'opera dei FLAG; sviluppare la cooperazione tra i membri dei FLAG e la capacità dei FLAG di operare come organizzazioni educative; e fornire ai membri dei FLAG il know-how necessario a sviluppare strategie per le rispettive aree. Il programma comprendeva seminari sul quadro giuridico dell'asse 4 e attività di formazione su come creare un partenariato GAL ed elaborare una strategia di sviluppo locale e un piano di azione. Includeva inoltre lo sviluppo di capacità per la gestione dei progetti, la comunicazione e gli appalti pubblici, ed era sostenuto da un esaustivo manuale.

Il programma è costato poco meno di 100 000 EUR, erogati dal bilancio nazionale mentre l'assistenza tecnica è stata fornita dal FEP. I gruppi di azione locale sono stati preselezionati utilizzando un invito a manifestare interesse semplificato e sono stati assegnati circa 70 000 EUR per sostenere un processo locale di costituzione del partenariato e di elaborazione della strategia di sviluppo dell'area parallelamente allo sviluppo della capacità nazionale. L'importo copriva, per esempio, i costi di studi, la diffusione di informazioni, riunioni e assistenza di esperti. L'Estonia, che ha rivolto particolare attenzione allo sviluppo di capacità, è stato uno dei primi paesi in Europa a disporre (all'inizio del 2010) di FLAG operativi capaci di sostenere progetti locali.

- **Che cosa intende la Commissione con sostegno all'"esecuzione delle operazioni nell'ambito della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo"? (articolo 35, paragrafo 1, lettera b), del CPR)**

Il sostegno alla "esecuzione delle operazioni" riguarda tutte le altre azioni della strategia eccezion fatta per il sostegno preparatorio, i costi di esercizio, l'animazione e la cooperazione. È opportuno notare che non esistono sottomisure né tipi di azioni predefinite per l'attuazione. In linea di principio quindi i GAL possono definire i tipi di azione nelle loro strategie di sviluppo locale e queste possono essere diverse per i diversi GAL di uno stesso paese o di una stessa regione.

Inoltre la Commissione ha introdotto una serie di disposizioni per migliorare l'efficacia e la sensibilità delle strategie di sviluppo locale alle esigenze locali.

Il primo tipo di disposizione fa riferimento a tutti quegli articoli *volti a migliorare la qualità delle strategie di sviluppo locale*, cui si è fatto cenno in precedenza, tra cui:

- ✓ una particolare attenzione a ciò che la comunità desidera cambiare;

- ✓ target misurabili per le realizzazioni e i risultati;
- ✓ piani finanziari e piani d'azione concreti;
- ✓ sistemi efficaci di gestione, sorveglianza e valutazione.

Il secondo tipo di disposizioni si propone di garantire che l'attuazione delle strategie di sviluppo locale sia sufficientemente *flessibile* per rispondere alle variegata e mutevoli esigenze delle diverse aree europee. Tutto ciò è stato reso possibile:

- ✓ ampliando la potenziale portata delle strategie di sviluppo locale che possono quindi sostenere misure e azioni non contemplate dal programma; queste potranno rientrare tra le normali competenze di altri fondi dell'UE, purché *compatibili con gli obiettivi del programma*;
- ✓ incoraggiando le AG ad adottare un approccio più flessibile in materia di ammissibilità, indicando ciò che non è ammissibile invece che cercare di definire tutto ciò che è ammissibile³⁶.

Il terzo tipo di disposizioni riguarda i metodi per *semplificare* il modo in cui si erogano sovvenzioni e altre forme di sostegno finanziario (per esempio, utilizzando opzioni semplificate in materia di costi). Di questo tratterà il capitolo 7.

- **Che cosa intende la Commissione con sostegno alla "preparazione e realizzazione delle attività di cooperazione del gruppo di azione locale"? (articolo 35, paragrafo 1, lettera c), del CPR)**

La cooperazione tra i partenariati CLLD, sia a livello nazionale che a livello europeo, ha dimostrato di essere un canale efficace di scambio e trasferimento di buone pratiche, e di contribuire a "sviluppare su più ampia scala" le idee di progetti di successo. Tuttavia la cooperazione transnazionale è stata sensibilmente rallentata da procedure di selezione, condizioni di ammissibilità e scadenziari incompatibili nei diversi paesi.

Nel sistema di gestione concorrente mediante il quale si realizzano i programmi dei fondi SIE, la Commissione non può gestire una procedura di selezione centralizzata. In assenza di ciò, propone tre fasi per rendere più flessibili le procedure di cooperazione tra i partenariati CLLD.

- ✓ Il primo approccio raccomandato dalla Commissione prevede di integrare le attività di cooperazione nella strategia di sviluppo locale, e di attribuire ai partenariati per quanto concerne la selezione dei soggetti con cui cooperare e le modalità di cooperazione esattamente la stessa autonomia che essi hanno per qualsiasi altra azione.
- ✓ In alternativa, lo Stato membro può stabilire una procedura di selezione aperta e fissare un limite di tempo per la selezione (4 mesi nel caso del FEASR e del FEAMP)³⁷.
- ✓ Infine, se lo Stato membro decide di bandire inviti a progetti di cooperazione, ne servono almeno 3 o 4 all'anno per aumentare la possibilità che essi coincidano con gli inviti di altri Stati membri.

³⁶ Sono comprese le voci di cui all'articolo 69, paragrafo 3, del CPR: a) gli interessi passivi dei beneficiari, benché siano consentiti i costi finanziari del partenariato; b) l'acquisto di terreni per un importo superiore al 10 % della spesa totale ammissibile, con alcune eccezioni; c) l'imposta sul valore aggiunto salvo nei casi in cui non sia recuperabile a norma della normativa nazionale sull'IVA.

³⁷ Cfr.: "Guidance for implementation of the LEADER cooperation activities in rural development programmes 2014-2020 (Linee guida per la cooperazione Leader nei programmi di sviluppo rurale 2014-2020: prima versione)", pubblicato nell'ottobre 2013.

La procedura proposta deve garantire il rispetto del principio della separazione delle funzioni, ridurre il rischio di conflitti di interessi e in ultima analisi assicurare il rispetto del quadro giuridico applicabile.

Nell'ambito del FEASR e del FEAMP sarà stabilito anche un sistema di scambio di informazioni, cui gli Stati membri dovranno comunicare i progetti che hanno approvato e con il quale coordineranno le procedure.

Riquadro 17: Norme per le attività di cooperazione dei GAL in Svezia e in Polonia

In Svezia i fondi per i progetti di cooperazione sono stati distribuiti ai 63 GAL, e i GAL possono selezionare progetti di cooperazione secondo la stessa procedura utilizzata per gli altri progetti nell'ambito della propria strategia. Fino al 25% dei fondi per i progetti di cooperazione può essere utilizzato per le fasi preparatorie della cooperazione www.reseaurural.fr/files/sweden.ppt.

In Polonia i GAL cooperanti presentano la propria candidatura all'organismo intermedio, nell'ambito di un invito permanente a presentare proposte (scadenza: 30 giugno 2013 per le attività preparatorie e 31 dicembre 2013 per i progetti interi), e l'OI deve approvarli entro 2 mesi circa dalla presentazione. L'AG ha pubblicato un manuale in inglese per illustrare le norme e le procedure di cooperazione, reperibile sul suo sito: <http://www.minrol.gov.pl/pol/content/download/39116/217085/file/Guide%20to%20Cooperation%20Projects%20of%20Axis%204%20Leader%20of%20Rural%20Development%20Programme%20for%202007-2013.pdf>.

- **Che cosa intende la Commissione con "costi di esercizio connessi alla gestione dell'attuazione della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo" (articolo 35, paragrafo 1, lettera d), del CPR) e "animazione della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo"? (articolo 35, paragrafo 1, lettera e), del CPR)**

La Commissione e la Corte dei conti europea riconoscono che uno dei principali valori del CLLD è la capacità dei partenariati di proiettarsi verso la comunità e incoraggiare e sostenere individui e gruppi a presentare progetti che contribuiscano alla strategia. L'attività di *outreach* nella comunità è solitamente chiamata "animazione". Talvolta però viene trascurata. Se i partenariati locali mancano di agire in questa direzione, si corre il rischio che i fondi vengano semplicemente assorbiti dagli attori locali più forti, che potrebbero già essere in grado di accedere ad altre fonti di finanziamento. Alla fin fine, il partenariato locale può diventare semplicemente l'ufficio locale di un'amministrazione di più alto livello e un altro anello di una catena eccessivamente lunga.

Per evitare tutto ciò e garantire che i partenariati locali dispongano delle risorse per "uscire in strada" e incoraggiare i progetti innovativi, i progetti collettivi e i progetti di gruppi più difficili da raggiungere, la Commissione ha aumentato le risorse che i partenariati possono destinare a "costi di esercizio e animazione". Nel periodo precedente, i gruppi LEADER potevano spendere al massimo il 20% per i costi di esercizio, mentre i gruppi di azione locale pesca (FLAG) potevano spendere al massimo il 10% per questo tipo di costi. Benché non fosse specificato, l'animazione era spesso inclusa in questo importo.

Adesso i gruppi potranno spendere fino al 25% per i costi di esercizio e di animazione, con un'intensità dell'aiuto fino al 100%.

I *costi di esercizio* possono includere:

- ✓ i costi per il personale e i costi operativi del partenariato selezionato;
- ✓ la formazione del personale del partenariato (esclusi i promotori dei progetti);
- ✓ i costi legati alle pubbliche relazioni (comprese le spese di rete, come la partecipazione a riunioni di rete nazionali ed europee);
- ✓ le spese finanziarie;
- ✓ i costi connessi alla sorveglianza e alla valutazione.

L'*animazione* può includere:

- ✓ campagne informative - eventi, riunioni, volantini, siti web, social media, stampa, ecc.
- ✓ scambi con soggetti interessati, gruppi della comunità e potenziali promotori dei progetti per generare idee e creare un'atmosfera di fiducia;
- ✓ sostegno alle organizzazioni della comunità e alla creazione o al rafforzamento delle strutture della comunità;
- ✓ promozione e sostegno alla preparazione di progetti e delle candidature;
- ✓ sostegno al progetto nella fase successiva all'avviamento.

Queste funzioni di animazione possono essere svolte direttamente dal personale dipendente dal partenariato o appaltate a organismi esterni. L'esperienza dimostra che la maggior parte dei partenariati ha bisogno di almeno due unità di personale per svolgere tali funzioni - un manager qualificato e una persona responsabile dell'amministrazione. Ciò dipende tuttavia dal livello esistente di organizzazione territoriale e dalla possibilità per il partenariato CLLD di collaborare con altre agenzie e partenariati o di avvalersi delle loro risorse. I gruppi LEADER nei paesi in cui le zone rurali dispongono di poche altre organizzazioni devono rivolgere maggiore attenzione all'animazione e allo sviluppo di capacità, e spesso hanno bisogno di équipe composte da 4-5 persone esperte.

L'equilibrio tra i costi di esercizio e l'animazione non è specificato nel regolamento e dipenderà dal numero di compiti amministrativi delegati al partenariato locale. In generale tuttavia il partenariato deve destinare la maggiore quantità possibile di risorse all'animazione e alla mobilitazione dell'iniziativa partecipativa.

Capitolo 4. I motivi per realizzare il CLLD e le modalità della sua introduzione nelle città

4.1 Introduzione al CLLD urbano

Il CLLD urbano ha enormi potenzialità in termini di capacità di risposta alle sfide specifiche delle città e di valorizzazione delle risorse inutilizzate di cittadini, di imprese e della società civile nell'ottica di un contributo allo sviluppo. In passato molti approcci "bottom-up" nelle aree urbane si concentravano in particolare sullo sviluppo economico e sull'inclusione sociale. Si tratta di un aspetto specifico rilevante che probabilmente continuerà a emergere, ma è probabile che facciano la loro comparsa anche nuovi approcci alla gestione comunitaria degli spazi aperti, degli alloggi, dell'alimentazione sostenibile e della produzione e distribuzione locale di energia. Tutto ciò è dimostrato per esempio dalla rapida diffusione del movimento delle "città di transizione"³⁸, a basse emissioni di carbonio in Europa.

Approcci simili a quello del CLLD sono stati sviluppati in una serie di contesti urbani. Negli anni '90 la priorità è stata data ai quartieri svantaggiati ubicati nei centri urbani. Nel periodo 2014-2020 il CLLD urbano dovrebbe assumere forme più variegata nelle diverse aree urbane, che possono essere aree artigianali e industriali in declino, distretti culturali e creativi, un quartiere o un'intera città.

Il CLLD urbano fa parte di un movimento mondiale

Il CLLD urbano affonda le proprie origini in diverse forme di organizzazione della comunità. Queste variano passando da approcci basati sullo sviluppo della comunità fino all'utilizzo dell'economia sociale. Alla base del CLLD urbano ci sono filosofie molto diverse, espressione di tradizioni nazionali e internazionali diverse:

- il movimento *University Settlements* del XIX secolo, attraverso il quale gli studenti operavano nei quartieri poveri (USA e Regno Unito);
- approcci basati sullo sviluppo della comunità³⁹ che coinvolgono nella soluzione del problema coloro che ne sono maggiormente colpiti; sviluppo di una visione comunitaria del problema; individuazione e mobilitazione del patrimonio della comunità e adozione di un approccio inclusivo alla rappresentanza;
- i modelli dell'economia sociale (per esempio le cooperative sociali in Italia) estesi ai trasporti in comune, alle cooperative edilizie e a tutti gli aspetti della vita sociale - in grado di offrire opportunità di lavoro a specifici gruppi di destinatari;
- l'organizzazione del quartiere basata sull'approccio sviluppato da Saul Alinsky a Chicago (realizzata nella prassi dai cittadini londinesi nella loro "campagna per un reddito minimo vitale");
- lo sviluppo basato sul patrimonio - realizzazione di istituzioni come imprese di sviluppo locale e fondi fiduciari di sviluppo che abbiano un solido bilancio e offrano spazio di

³⁸ Link al sito web delle città di transizione <http://www.transitionnetwork.org/>.

³⁹ Cfr. per esempio la descrizione del nuovo modello Oregon in cinque fasi <http://sogpubs.unc.edu/electronicversions/pg/pgspsm04/article2.pdf>.

lavoro, incubazione e altri servizi (per esempio il Social Impact lab di Berlino⁴⁰ e Creggan enterprises a Derry/Londonderry, cfr. figura 3 di seguito).

Per quanto riguarda l'offerta di alloggi a un costo accessibile, il miglioramento della salute pubblica, il contrasto della violenza a opera di bande le città europee hanno molto da imparare da queste esperienze e da ulteriori scambi tra città europee e con città di altre parti del mondo:

- il sindaco di Seoul sostiene lo sviluppo della comunità nei quartieri urbani in relazione alla sua politica di "economia della condivisione"⁴¹ nella quale viene promosso un modello alternativo di sviluppo economico basato sulla condivisione delle risorse mediante il parco di innovazione sociale di Seoul;
- il Giappone ha sviluppato un modello imprenditoriale di comunità a livello di quartiere in cui particolare attenzione è rivolta alle questioni ambientali⁴²;
- in paesi in via di sviluppo come la Thailandia e l'India lo sviluppo locale di tipo partecipativo è stato spesso l'unica politica generale a favore dei poveri realizzata nelle aree urbane. A Bangkok problemi complessi di proprietà del suolo emersi negli insediamenti informali sono stati risolti grazie al concetto di "spazio condiviso", mediante contratti di locazione a lungo termine stipulati collettivamente dalla comunità⁴³ che hanno consentito il positivo trasferimento delle baraccopoli;
- Medellin in Colombia⁴⁴ è stata nominata nel 2013 "Città dell'anno" e ha adottato approcci comunitari per affrontare problemi sociali in materia di violenza, trasporti urbani, offerta di servizi e condizioni di vita nelle favelas;
- la Banca mondiale ha riunito l'insieme degli approcci adottati nello sviluppo guidato dalla comunità e che parte dal territorio locale⁴⁵ rivolgendo particolare attenzione alla necessità di sviluppare su una scala maggiore tali soluzioni.

⁴⁰ <http://socialimpactlab.eu/>.

⁴¹ <http://www.shareable.net/blog/is-seoul-the-next-great-sharing-city>.

⁴² http://ishes.org/en/aboutus/biography/writings/2007/writings_id000823.html.

⁴³ <http://www.codi.or.th/housing/frontpage.html>.

⁴⁴ <http://online.wsj.com/ad/cityoftheyear>.

⁴⁵ H. Binswanger Mkhize, J. de Regt e S. Spector, Local and Community Driven Development, moving to scale in theory and practice (Sviluppo guidato dalla comunità e che parte dal territorio locale. Progressione in scala nella teoria e nella pratica), 2012.

<http://www->

[wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/03/05/000333037_20100305000306/Rendered/PDF/533000PUB0comm1B1Official0Use0Only1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/03/05/000333037_20100305000306/Rendered/PDF/533000PUB0comm1B1Official0Use0Only1.pdf)

Figura 3: Unità aziendali; sullo sfondo il centro commerciale Rathmor posseduto dall'impresa sociale Creggan Enterprises a Derry/Londonderry⁴⁶, Regno Unito



Precedenti iniziative di sviluppo locale urbano nell'Unione europea

Nei programmi generali ci sono state molte azioni, innovazioni e iniziative comunitarie che contenevano elementi del CLLD urbano. Lo sviluppo locale è presente nel regolamento FESR dal 1989:

- i progetti pilota urbani (1989-2006) hanno sostenuto azioni sperimentali su scala ridotta incentrate principalmente sui quartieri svantaggiati;
- i programmi d'iniziativa comunitaria Urban (1994-1999, 2000-2006) comportavano approcci territoriali guidati da gruppi di soggetti interessati diretti dalle autorità cittadine. Il finanziamento UE di circa 10 milioni di EUR si è caratterizzato come un tipico stanziamento a favore di pacchetti di progetti. I programmi Urban si sono concentrati sui quartieri svantaggiati di circa 10 000 abitanti contrassegnati dalla debolezza della società civile e da una debole partecipazione delle imprese⁴⁷. Alcuni programmi come quelli di Aarhus, Le Havre e Halifax hanno avuto un approccio più proattivo allo sviluppo di capacità nelle organizzazioni di comunità, affinché queste potessero gestire i progetti con efficacia, e ad Halifax alcune parti del programma sono state realizzate da questi organismi nell'ambito di accordi di affidamento locali;
- l'integrazione della dimensione urbana nel periodo di programmazione 2007-2013, durante il quale il FESR è stato utilizzato per lo sviluppo urbano integrato in circa metà delle regioni⁴⁸. In alcune città sono stati effettuati molti esperimenti con le catene di attuazione;
- il programma URBACT ha già riunito i soggetti interessati intorno a una serie di tematiche nei suoi 500 gruppi di sostegno locale; è opportuno notare però che URBACT è più orientato alle città del CLLD⁴⁹. Ciascun gruppo lavora secondo il metodo URBACT⁵⁰: si tratta essenzialmente di un approccio partecipativo che coinvolge diversi

⁴⁶ Cfr. "Sviluppo urbano nell'UE: 50 progetti sostenuti dal FESR nel periodo 2007-2013" – studio di casi [Derry Londonderry](#).

⁴⁷ Valutazione finale di Urban 2 da parte di Ecotec 2006 (ora Ecorys) [Urban 2 final evaluation http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf).

⁴⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/index_en.htm.

⁴⁹ Un gruppo di sostegno locale URBACT riunisce diversi soggetti interessati ed è guidato dal consiglio comunale incaricato dello sviluppo di un piano di azione locale. Il gruppo tuttavia non ha alcuna garanzia quanto alle risorse per il piano di azione e i progetti devono reperire finanziamenti da fonti nazionali e dell'Unione europea.

⁵⁰ Link alla versione 2 del kit di strumenti URBACT <http://urbact.eu/en/news-and-events/view-one/news/?entryId=5288>.

soggetti interessati nella produzione di piani di azione locale. Un'elevata percentuale di questi piani di azione locale affronta sfide riguardanti aree locali che esemplificano validamente come il CLLD⁵¹ urbano potrebbe concretizzarsi rispetto a varie tematiche in una serie di contesti diversi.

Sulla base di queste precedenti sperimentazioni, il concetto del CLLD viene presentato nel CPR per il periodo 2014-2020. Per quanto riguarda il FESR, il CLLD dev'essere pianificato nei programmi mediante la specifica priorità d'investimento 9d relativa al CLLD, fissata nell'ambito dell'obiettivo tematico 9 per "promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà". L'ambito di attività può tuttavia coprire l'intera gamma di tutti gli obiettivi tematici, per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

4.2 Strategie per il CLLD urbano

In qualsiasi zona può esserci una combinazione di politiche settoriali, politiche territoriali e approcci di tipo partecipativo. Il diagramma della Figura 4 illustra questa relazione.

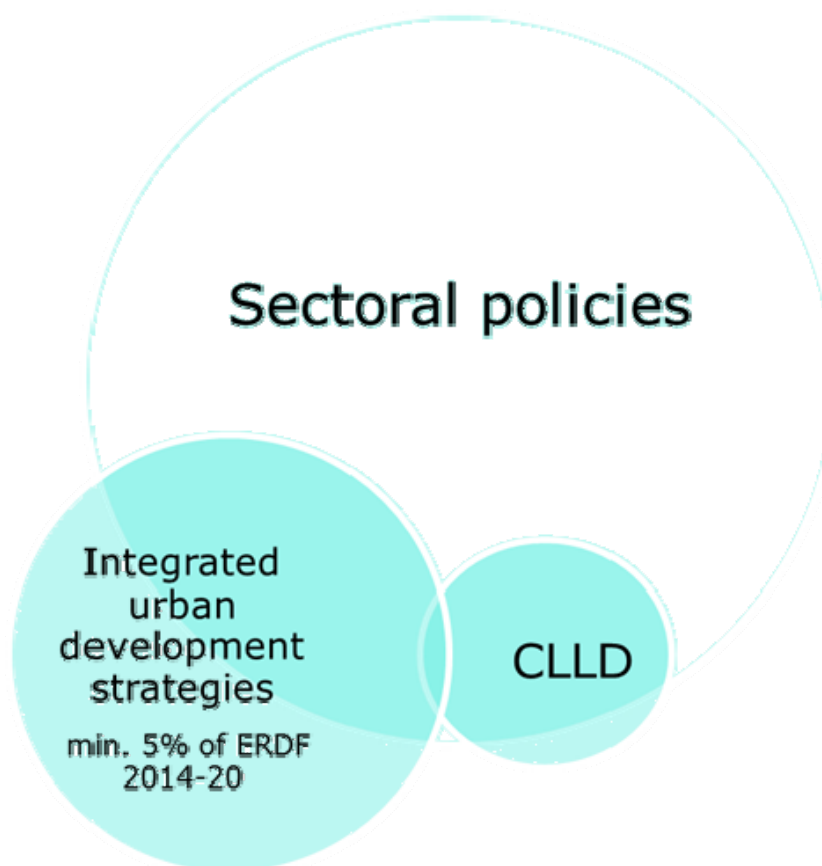
Il CLLD potrebbe essere utilizzato come strumento per azioni dal basso in modo da contribuire allo sviluppo urbano integrato, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, del FESR: "...sostenere azioni integrate per affrontare le sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali delle aree urbane, tenendo in considerazione la necessità di promuovere i collegamenti tra aree urbane e rurali". Le strategie di sviluppo urbano integrato devono attingere almeno il 5% dalla dotazione FESR di ciascuno Stato membro, e le autorità urbane che attuano tali strategie sono responsabili almeno della selezione dei progetti. Questi possono essere programmati come asse prioritario specifico multitematico per lo sviluppo urbano, come Investimenti territoriali integrati (ITI) o come specifico programma di sviluppo urbano.

Il CLLD urbano può integrare uno qualsiasi di questi approcci di sviluppo urbano integrato, per esempio lavorando a livello di quartiere nell'ambito di una più ampia strategia urbana, e può ampliare la portata degli approcci settoriali.

Inoltre, il CLLD urbano può essere utilizzato per riunire in maniera più integrata azioni finanziate dal FESR e dal FSE, per esempio offrendo un sostegno al risanamento dei quartieri urbani mediante investimenti nelle infrastrutture associati a misure nei settori dell'istruzione e dell'occupazione, oppure investimenti nelle infrastrutture per l'infanzia associati all'accesso alla formazione e al lavoro per i giovani genitori di un quartiere.

⁵¹ P. Soto con M. Houk e P. Ramsden, 2012 - *Implementing CLLD in cities: lessons from URBACT* http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/implementing_clld_lessons_from_urbact.pdfhttp://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/implementing_clld_lessons_from_urbact.pdf (L'attuazione del CLLD nelle città: le esperienze di URBACT).

Figura 4: Rapporti tra politiche settoriali, strategie di sviluppo urbano integrato e CLLD.



La scelta di un'impostazione strategica per il CLLD urbano

Nel periodo 2014-2020 è probabile che il CLLD urbano venga utilizzato per un'ampia gamma di obiettivi tematici. Può essere utilizzato per ridurre la CO₂ nei quartieri, per generare energia, per sviluppare un'economia della condivisione e più circolare, per integrare i migranti e favorire la coesione sociale, per creare posti di lavoro a livello locale, per affrontare il problema dei senza tetto e quelli dello spaccio di droga e della criminalità di strada, per accrescere la salute e il benessere, per creare e gestire parchi e orti e per promuovere la coltivazione di prodotti alimentari. Queste sono solo alcune delle possibili impostazioni strategiche che i gruppi locali possono adottare. Spesso, dopo aver scelto un aspetto, il gruppo locale amplia le proprie ambizioni e raccoglie nuove sfide.

Comunità a basse emissioni di carbonio

Il CLLD urbano può svolgere un ruolo importante nell'aiutare le comunità a ridurre la produzione di carbonio, contribuendo così agli obiettivi di Europa 2020. Molti degli approcci più efficaci fanno affidamento su forme locali di cooperazione. Tra questi sono incluse le nuove modalità di condivisione dell'automobile, il passaggio dagli sforzi individuali per una migliore conservazione dell'energia ad approcci a livello di strada o di quartiere per quanto riguarda la riqualificazione energetica, la generazione di energia rinnovabile (dal vento, dall'acqua e dalla biomassa) a livello di comunità. L'esempio di Monteveglio nell'area di Bologna mostra ciò che è possibile fare (cfr. il riquadro 18 di seguito).

Riquadro 18: Monteveglio, un movimento di transizione sostenuto dall'amministrazione cittadina

Monteveglio è una cittadina a 20 km da Bologna impegnata nella transizione verso una società a basse emissioni di carbonio. Nel 2009 l'amministrazione comunale ha firmato un accordo di partenariato con un gruppo di transizione locale, avviando con tale gruppo un lavoro comune su un'ampia gamma di strategie innovative. Questa cittadina e il suo territorio sono divenuti un laboratorio di sperimentazione basato sul robusto partenariato istituito tra il gruppo di transizione locale e l'amministrazione comunale. La firma nel 2009 di un accordo strategico tra i due soggetti si è tradotta, nell'arco dei 4 anni successivi, in una serie di attività relative a molte diverse tematiche tra cui l'energia, l'agricoltura, l'istruzione e l'innovazione sociale. La figura 5 illustra in un diagramma circolare i principi dell'approccio.

Energia: la costituzione di gruppi d'acquisto fotovoltaici basati sulla consapevolezza della necessità di favorire l'energia verde e tagliare le emissioni e non semplicemente sugli incentivi economici. La cittadina ha guidato un progetto EIE ENESCOM che ha interessato altri sei comuni locali e 12 partner internazionali. I comuni locali hanno aderito al Patto dei sindaci e hanno sperimentato alcuni nuovi strumenti di sensibilizzazione per cittadini, funzionari e politici. L'approccio si è diffuso in tutta l'Emilia Romagna.

Agricoltura: sviluppo del progetto "Streccapogn", promosso da un'associazione e da un'azienda agricola biologica, che produce frumento e cereali di antiche varietà, frutta e verdura nei campi locali. Il progetto è collegato ad altri agricoltori locali, offre lavoro sociale e fa parte del più ampio programma "alimentazione sostenibile".

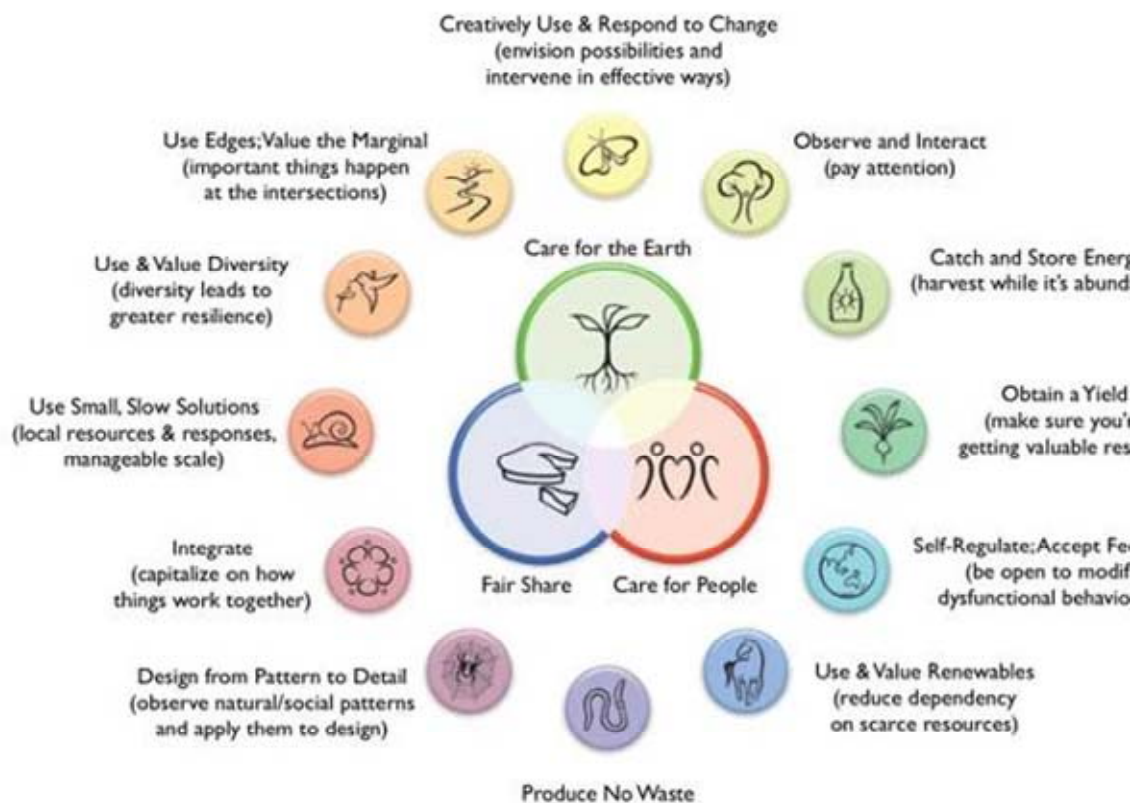
Istruzione: sviluppo di un programma di didattica sperimentale sull'energia per sostenere insegnanti ed esperti nell'insegnamento dei temi energetici nell'ambito dell'educazione ambientale. Agli educatori sono stati proposti nuovi concetti e una strategia didattica per

trasmettere tali concetti agli studenti.

Sviluppo di un "Decalogo alimentare sostenibile"⁵² per informare i cittadini sulla produzione alimentare e sul suo impatto sulle emissioni di gas a effetto serra e più in generale sull'economia e sull'ecologia, nonché sul rapporto tra alimentazione e salute.

Innovazione sociale: cinque comuni, tra cui Monteveglio, hanno utilizzato una tecnica nota come Revisione civica⁵³ prima del voto sulla fusione tra comuni per aiutare i cittadini a comprendere meglio gli effetti della misura sulla popolazione prima del voto.

Figura 5: Diagramma utilizzato a Monteveglio per comunicare i principi della propria economia circolare



Il CLLD per il risanamento urbano

Il risanamento urbano è di pertinenza del FESR fin dai primi progetti pilota urbani, avviati nel 1989 e integrati poi dai due programmi d'iniziativa comunitaria URBAN.

Il risanamento si è concentrato soprattutto sui centri urbani, caratterizzati spesso da una numerosa popolazione migrante. Anche i complessi residenziali periferici, compresi i complessi residenziali di tipo prefabbricato dell'Europa dell'est sono stati al centro di tale attività. È possibile un'ampia gamma di azioni, a partire dagli interventi fisici e dai miglioramenti ambientali delle aree comuni fino a misure più "soft" in materia di formazione, attività culturali, assistenza all'infanzia, ecc. I migliori programmi di risanamento riescono a combinare misure "soft" e misure "hard" come a Duisburg, esperienza per cui si rinvia al riquadro 19.

⁵² <http://www.transitionnetwork.org/projects/sustainable-food-project>.

⁵³ <http://www.healthydemocracyoregon.org/citizens-initiative-review>.

Riquadro 19: Duisburg Marxloh (DE) – un approccio partecipativo allo sviluppo urbano integrato

Duisburg-Marxloh, nella Renania settentrionale-Vestfalia, è un esempio di approccio partecipativo e integrato alla rigenerazione urbana, realizzata a livello di quartiere associando una serie di elementi di sviluppo urbano "top-down", avviato dall'amministrazione cittadina, al coinvolgimento dal basso dei quartieri e dei cittadini. Il lavoro è cominciato a metà degli anni '80, unendo diversi programmi di finanziamento per una strategia comune.

L'approccio consiste in investimenti tesi a migliorare le condizioni di vita fisiche e ambientali realizzando una cintura verde. Questo è stato possibile mediante una strategia basata sulla partecipazione, la creazione di reti e lo sviluppo di capacità tra i residenti e i soggetti coinvolti. L'intervento fisico è stato accompagnato da un processo di dialogo intenso e continuo sul futuro dell'intero quartiere.

L'intero Marxloh ha beneficiato del risanamento, grazie al quale la qualità dell'ambiente è migliorata e il sistema di spazi aperti gode ora di migliori collegamenti. Per i residenti dell'area obiettivo, che hanno subito gli effetti delle demolizioni e del trasloco, sono state elaborate soluzioni personalizzate per ridurre al minimo l'impatto negativo. Le reti attive di quartiere (per esempio tavole rotonde o associazioni imprenditoriali locali) partecipano attivamente alle discussioni di lungo periodo sulla stabilizzazione dell'area, e sono state sempre più coinvolte, in qualità di partner, nell'elaborazione congiunta di strategie sostenibili. Anche gli attori economici locali come i migranti che avviano nuove imprese e altre piccole imprese hanno beneficiato della migliore immagine del quartiere.

Marxloh è stato collegato verticalmente, mediante una catena di governance, alla città e al governo della Renania settentrionale-Vestfalia che hanno cofinanziato il piano con il FESR. Nell'ambito del programma Soziale Stadt⁵⁴ Marxloh ha anche beneficiato dell'esperienza acquisita da altri 80 quartieri di città della regione che stavano attraversando un processo simile. Duisburg ha condiviso la propria esperienza con altre città dell'UE tramite la rete URBACT REGGOV⁵⁵ ed è uno dei 50 studi di casi URBAN⁵⁶.

Operare con le comunità emarginate

Il CLLD urbano offre l'occasione di operare con le comunità emarginate, ma occorre garantire ai gruppi di azione locale una capacità sufficiente.

Nell'ambito della rete URBACT, NODUS Alba Iulia ha sviluppato una strategia locale adottando approcci generali per favorire la partecipazione della sua comunità Rom alla pianificazione dello sviluppo, in complessi edilizi degradati di un quartiere della città. Vista la diffidenza che separava la comunità Rom dal resto della cittadinanza si è fatto ricorso a facilitatori esterni. Sono stati apportati miglioramenti significativi su microscala, tra cui la trasformazione di un cortile in stato di degrado in un terreno di gioco per bambini (cfr. figura 6).

⁵⁴ Il programma Soziale Stadt (città sociale), realizzato in Germania a livello federale, opera in tutto il paese ed è amministrato e cofinanziato dai governi dei Land nonché dal FESR e dal FSE. Esso sostiene iniziative di risanamento dei quartieri con una metodologia dal basso. La città socialmente integrativa nella Renania settentrionale-Vestfalia per rimettere in sesto le aree svantaggiate http://www.soziale-stadt.nrw.de/downloads/en/1009_socially_integrative_city_klein.pdf.

⁵⁵ <http://urbact.eu/en/projects/disadvantaged-neighborhoods/reg-gov/our-outputs/>.

⁵⁶ La DG Politica regionale e urbana ha effettuato uno studio importante sulle pratiche urbane nell'UE finanziate dal FESR http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/practices/details.cfm?sto=2656&pay=ALL®ion=ALL&obj=ALL&lan=7&defl=EN&the=

Il progetto URBACT ROMANET, incentrato sui Rom in modo particolare, ha sviluppato gruppi di sostegno locale e piani di azione locale nelle nove città partner. Il sindaco di Udine, Furio Honsell, ha scritto:

"Disponiamo adesso di una strategia integrata per soddisfare le esigenze dei cittadini più gravemente svantaggiati di Udine, ossia i membri della comunità Rom. Grazie a Romanet 'i vulnerabili' sono diventati 'visibili' e le nostre strategie sanitarie sono più mirate alla promozione di stili di vita più sani. ... Dobbiamo ancora superare situazioni di illegalità, soprattutto per quanto riguarda gli insediamenti, ma disponiamo ormai di una strategia integrata. Siamo divenuti consapevoli dell'eterogeneità delle situazioni e abbiamo varato azioni affermative per promuovere modelli di ruolo migliori per i giovani Rom".

Figura 6: Alba Iulia, complesso edilizio 2 prima e dopo (fonte: Relazione UE su 50 casi)



ROMANET ha pubblicato una serie di guide⁵⁷ sul lavoro con i Rom in un contesto urbano per specifici settori d'intervento, attingendo all'esperienza delle città partner.

Riquadro 20: Terrassa, Catalogna, Spagna

In Catalogna le risorse da investire nei quartieri svantaggiati sono coordinate a livello regionale attraverso il governo regionale della Catalogna, ma la programmazione e l'attuazione hanno luogo a livello locale.

Il piano per il distretto 2 di Terrassa ha favorito l'inclusione sociale in un quartiere locale che, in seguito al rapido afflusso di immigrati, era ad alto rischio di conflitti e disordini civili. Il piano, sostenuto dal programma regionale di risanamento urbano, ha integrato azioni sociali e rigenerazione urbana in un unico processo di trasformazione, riducendo l'isolamento del distretto dal resto della città e migliorando la sua reputazione dal punto di vista delle tensioni e dei conflitti. Il piano è stato realizzato con un'intensa partecipazione dei cittadini, adottando un approccio trasversale tra diversi servizi comunali. Del piano ha fatto parte la trasformazione di spazi urbani comuni, come piazze e parchi (cfr. la figura 7 di seguito).

⁵⁷ <http://urbact.eu/en/projects/active-inclusion/roma-net/our-outputs/>.



Figura 7: Recupero di uno spazio sociale in un parco di Terrassa

Poli creativi

In molte città i quartieri culturali e creativi si sono sviluppati organicamente, fruendo nel corso degli anni di un sostegno erogato a macchia di leopardo a singoli progetti. Il CLLD urbano offre l'opportunità di lavorare in modo più coerente con un'ampia gamma di soggetti interessati e in particolare con gli stessi imprenditori creativi. Questi quartieri hanno bisogno di un'accurata programmazione e di un notevole impegno per evitare una gentrificazione troppo rapida e uno sviluppo dell'edilizia residenziale che potrebbero inibire lo sviluppo economico. Le strategie realizzate su base locale possono assicurare spazi di lavoro, analizzare il potenziale dei trust fondiari comunitari (*community land trusts*), favorire la sfera pubblica e attivare centri della conoscenza. Tutto ciò ha rafforzato i collegamenti con il web design, le applicazioni dei telefoni cellulari e l'innovazione sociale.

Le città europee offrono molti esempi di aree nelle quali questi tipo di approccio potrebbe funzionare. Tuttavia in linea di massima sono caratterizzate da un tipo di pianificazione "top-down".

Riquadro 21: Shoreditch Trust: un quartiere creativo a Londra

Shoreditch Trust⁵⁸, nato dal programma decennale New Deal for Communities che era stato attuato nell'area, è l'organizzazione subentrata al comitato di gestione del quartiere. Esso realizza vari servizi e progetti, tra cui ristoranti, spazi di lavoro e incubazione, e organizza festival locali e attività in strada. L'area interessata ospita uno dei maggiori poli creativi in Europa ed è stata sostenuta dal FESR in successivi periodi di programmazione dell'Obiettivo 2 dal 1994 al 2006.

Quest'area vanta ormai una fitta rete di artisti, designer, professionisti dei video web e dei nuovi media. L'ambiente è costituito da vecchi laboratori riconvertiti come la Tea factory (fabbrica del tè), uffici degli anni '60 e '70 e abitazioni stile loft, insieme a club, bar e caffè.

⁵⁸ <http://www.shoreditchtrust.org.uk/>.

Edifici iconici, tra cui la galleria White cube e il Circus Space, sono stati ristrutturati negli anni '90. A Shoreditch inoltre il FESR ha concesso un sostegno al nuovo campus dell'Hackney Community College, istituzione che riserva ai media un'attenzione particolare. Il cosiddetto "Silicon roundabout" di Old Street si trova ai margini dell'area dove il FESR ha recentemente finanziato l'incubatore IDEA London, ribattezzato dal governo Tech City⁵⁹. L'intero quartiere è divenuto una delle più importanti zone di avvio di attività per le imprese che operano nel settore dei nuovi media.



Figura 8: Veduta aerea del Silicon Roundabout a Shoreditch, East London

Il "Cultural Cauldron" di Tallinn si è sviluppato sul sito di un'antica centrale elettrica vicino al centro della città. Il progetto è stato allestito dal "Consiglio creativo", un'impresa sociale che ha riunito esperti e rappresentanti di numerose organizzazioni e vari settori, tra cui università, diverse associazioni di artisti, la comunità imprenditoriale e architetti. Il progetto sta realizzando 10 000 metri quadri di area di attività, gallerie e spazi aperti pubblici in un contesto unico nel suo genere e con l'intensa partecipazione della comunità locale che opera nel settore dell'arte e del design. Agisce al tempo stesso come spazio dello spettacolo e di incubazione.

⁵⁹ <http://www.techcityuk.com/>.



Figura 9: Parte del "Creative Cauldron" di Tallinn, Estonia

CLLD urbano-rurale

Spesso tra comuni urbani oppure, nel caso di zone rurali-urbane, ai margini dell'area edificata esistono aree problematiche costituite da comuni urbani e rurali,. Queste aree periurbane possono essere trascurate ed è difficile per un unico comune riuscire ad occuparsene a causa degli effetti di margine, degli effetti di traboccamento o del comportamento opportunisto di cittadini o istituzioni.

Esistono tre tipi principali di partenariati urbano-rurali:

- piccoli centri di servizi urbani circondati da zone rurali; un esempio di approccio creativo in tale contesto è fornito da Alston Cybermoor (Regno Unito);
- aree periurbane ai margini di grandi città. Si tratta di aree spesso minacciate da uno sviluppo qualitativamente carente;
- partenariati rurali-urbani incentrati su specifiche questioni come rifiuti, approvvigionamento idrico e trattamento delle acque, trasporti. Di solito sono organizzati attraverso forme di cooperazione intercomunale e hanno minori opportunità di poter fruire di un approccio di tipo CLLD.

I partenariati rurali-urbani offrono l'opportunità di sviluppare nuove forme di partenariato per quanto riguarda l'approvvigionamento di energia rinnovabile tramite fonti di energia solare, eolica, idrica e dai rifiuti. I partenariati rurali-urbani possono schiudere nuove opportunità per quanto riguarda le tipologie di CLLD. Citiamo a questo proposito i progetti per l'energia rinnovabile, i progetti per il riciclaggio dei rifiuti e lo sviluppo di nuovi approcci alla produttività delle risorse e alla produzione alimentare mediante filiere corte, il tempo libero e il turismo. I partenariati tra consumatori urbani e produttori rurali sono una caratteristica del movimento per l'alimentazione sostenibile, come dimostra il caso Monteveglio (cfr. il precedente riquadro 18).

Riquadro 22: Alston Cybermoor - una città digitale in un contesto rurale

Alston Cybermoor⁶⁰ riunisce una serie di progetti di tipo partecipativo realizzati in una città isolata, ubicata nella brughiera collinare dell'Inghilterra settentrionale. I partner locali hanno fondato una ciber-comunità dinamica per realizzare collegamenti rurali-urbani e superare l'isolamento che caratterizza la città e la brughiera circostante. La città è stata nominata polo dell'imprenditoria sociale e ha ottenuto numerosi riconoscimenti, comparendo anche sulla stampa nazionale ed europea.

Dal momento che gli operatori telefonici tradizionali non offrivano un servizio di banda larga, la comunità locale ha creato Alston Cybermoor per garantire l'accesso alla banda larga ad alta velocità. Da quest'iniziativa sono nate molte altre imprese; alcune delle più recenti operano nei settori delle biciclette elettriche, della produzione comunitaria di energia idroelettrica e dei trasporti comunitari locali. Molte delle attività realizzate localmente nella comunità sono di proprietà della comunità stessa o realizzate da imprese sociali.

Alston vanta la più alta penetrazione della banda larga rispetto a qualsiasi altra comunità del Regno Unito. Ha fornito computer all'88% delle 670 famiglie, offrendo altresì attività di formazione per il loro utilizzo. Doppio rispetto alla media nazionale è l'uso dell'Internet banking (30%), mentre è del 40% il dato dell'impiego di Internet per attività di apprendimento. Quello di Alston è il sito comunitario più attivo in Inghilterra⁶¹.

Le attività del partenariato comunitario hanno favorito le industrie creative e produttive locali e dimostrano che una piccola città può avere un futuro nel mondo globalizzato se agisce in modo compatto. I finanziamenti vengono da fonti diverse: nazionali, regionali e dell'UE (sia LEADER che FSE).

In alcune zone rurali ci sono stati problemi quando il CLLD rurale, fondato su un approccio LEADER, non è stato in grado di intervenire in importanti centri di servizi urbani al di sopra di una certa dimensione. Il CLLD rurale-urbano, utilizzando una combinazione di fondi, può aprire prospettive per questi tipi di collaborazione.

⁶⁰ <http://www.cybermoor.org/>.

⁶¹ <http://www.networkforeurope.eu/files/File/CCT/Alston%20Cybermoor.pdf>.



Figura 10: Amersfoort NL, un partenariato per l'alimentazione sostenibile

Amersfoort fa parte della rete di URBACT per l'alimentazione sostenibile⁶² guidata dalla città di Bruxelles. È incentrata sulla produzione, sulla distribuzione e sul godimento del cibo. Amersfoort ha sviluppato una serie di iniziative locali tra cui: mercati degli agricoltori, servizi di consegna in bicicletta, azioni di sensibilizzazione mediante fiere e sagre alimentari, produzione di colture alimentari e attività volte a ridurre i rifiuti. Amersfoort lavora in partenariato con dieci città europee nel progetto URBACT.

Il coordinamento degli approcci del CLLD a livello di città-regione

Gli interventi nei quartieri possono trarre vantaggio dal coordinamento strategico a livello di città-regione o a livello metropolitano, invece che ai livelli territoriali inferiori del quartiere o del comune. Questo più alto livello di coordinamento è necessario per apportare risorse supplementari e attenuare le esternalità negative. L'attenzione rivolta a piccole aree svantaggiate che ha caratterizzato i programmi URBAN del passato migliora talvolta la situazione delle aree ma talvolta a danno delle località confinanti. Un esempio tipico in un contesto urbano sarebbero gli sforzi della polizia e di altre istituzioni per eliminare dalle strade lo spaccio di droga e la prostituzione mediante azioni di polizia aggressive. In tal modo il problema non viene risolto, ma la prostituzione e lo spaccio di droga si spostano in un quartiere vicino.

Solitamente anche la governance è frammentata: spesso soltanto a livello di città-regione si possono mobilitare risorse sufficienti per affrontare contemporaneamente i problemi di diversi quartieri, e garantire che altri quartieri vicini non vengano colpiti dal degrado quando la situazione di un quartiere migliora.

Secondo la rete URBACT NODUS, per evitare questi problemi la designazione delle aree CLLD deve avvenire a livello di città-regione o di area urbana funzionale. Grazie ad attività di

⁶²

<http://urbact.eu/en/projects/low-carbon-urban-environments/sustainable-food-in-urban-communities/partner/?partnerid=645>.

monitoraggio e ricerca è possibile accertare che le esternalità negative non superino i vantaggi, e che le soluzioni si integrano con l'economia con il mercato del lavoro del contesto urbano più vasto. Le azioni in sé sono ancora organizzate a livello locale nei quartieri.

4.3 Partenariato. Come utilizzare il CLLD per costruire alleanze efficaci in un contesto urbano

I partenariati CLLD possono essere adattati ai numerosi tipi di partenariati più comuni nelle aree urbane. Possono innestarsi nei partenariati esistenti oppure operare in modo complementare a questi ultimi.

È possibile attribuire alle organizzazioni esistenti del settore pubblico il ruolo di organismi responsabili, laddove i partenariati CLLD operano come una sorta di task force competente per una serie specifica di sfide, purché vengano rispettati i compiti minimi del gruppo di azione locale concernenti tra l'altro l'elaborazione della strategia e la selezione dei progetti. Da qui l'importanza di una mappatura delle altre reti in modo da aiutare le iniziative urbane CLLD a collocarsi in relazione a ciò che esiste già.

La norma del 49% sui partenariati (articolo 32, paragrafo 2, lettera b), del CPR) in base alla quale, a livello decisionale, né le autorità pubbliche, né alcun singolo gruppo di interesse devono rappresentare più del 49% degli aventi diritto al voto, non mette a rischio il ruolo delle autorità locali. Se utilizzata adeguatamente può anzi rafforzarle. Allo stesso tempo il CLLD consente al comune di mobilitare le risorse, le competenze e le energie dei soggetti privati e della società civile.

I partenariati urbani CLLD possono ampliare le frontiere della governance a più livelli mediante il coinvolgimento dei rappresentanti del mondo della sanità, dell'istruzione, del tempo libero, dello sport e delle aziende di servizi pubblici.

La mappatura delle reti e lo sviluppo di capacità nei quartieri

A causa della dimensione e della densità della popolazione le città sono ambienti umani più complessi di altri tipi di aree. La loro popolazione è più varia ed esse vantano un maggior numero di imprese e di organizzazioni della società civile. È importante che i nuovi gruppi di azione locale traccino un quadro di ciò che sta già avvenendo nella zona. Un punto di partenza per il nuovo gruppo di azione locale, quando è ancora nella fase embrionale, è adottare approcci partecipativi affinché l'attività di mappatura identifichi le organizzazioni territoriali di comunità, elenchi le loro capacità e risorse (personale, progetti) e documenti le loro risorse (fatturato, edifici di proprietà della comunità, superfici di attività, ecc.). Ciò contribuisce a sviluppare un quadro preciso per evitare doppioni. Questo tipo di attività può essere effettuato da ricercatori che operano con le organizzazioni della comunità locale.

Ai sensi del CPR nessun gruppo può esercitare il controllo di maggioranza su un partenariato CLLD. Nelle aree urbane quindi la società civile e le organizzazioni del settore privato devono svolgere, nell'elaborazione e nell'attuazione delle strategie locali, un ruolo più incisivo di quanto avvenisse, per esempio, nei programmi dell'iniziativa comunitaria Urban.

Tutti i gruppi di azione locale CLLD utilizzano qualche forma di facilitazione, animazione o attivazione. Nell'ambito della progettazione partecipata (*community planning*) sono state

sviluppate preziose tecniche partecipative in materia di mappatura. Come esempio ricordiamo Planning for Real (progettazione partecipata)⁶³ nel quale viene copiata e collocata su un tavolo la mappa base su grande scala di un'area. La mappa può essere ottimizzata con semplici modelli degli edifici principali o con fotografie della località. La figura 11 mostra bambini e adulti impegnati nella progettazione partecipata. La mappa è utilizzata come strumento di discussione per i partecipanti e consente loro di approfondire alcune tematiche relative all'ambiente edificato esistente e di immaginare il modo in cui l'area potrà svilupparsi e cambiare in futuro. Il valore della progettazione partecipata non è nella mappa stessa ma nelle discussioni che essa innesca. La tecnica può essere utilizzata come contesto per scoprire ciò che i membri della comunità desiderano cambiare.

Figura 11: La popolazione locale opera su una mappa base per un'attività di "progettazione partecipata" (fonte: communityplanning.net)



Esistono ora nuovi metodi digitali per definire il patrimonio di una comunità locale. Il progetto Alston Cybermoor elenca tutti i servizi locali e le imprese locali sul proprio sito⁶⁴. Vengono sviluppate applicazioni dei media sociali che aiutano le comunità nel *crowd-sourcing* di questo tipo di informazioni. Gli smartphone dotati di fotocamere e GPS consentono di caricare istantaneamente dati, foto, interviste e altri media per creare una vera mappa della comunità.

Sviluppo di capacità mediante il coordinatore del gruppo di azione locale

⁶³ http://www.communityplanning.net/methods/planning_for_real.php.

Nelle competenze dei coordinatori locali l'empatia e la diplomazia devono intrecciarsi all'organizzazione, al realismo e all'immaginazione. È il ruolo forse più difficile in quest'attività di sviluppo. Nei partenariati più grandi questi compiti possono essere ripartiti tra diverse persone dell'équipe o con membri volontari.

Il coordinatore tipico deve associare competenze personali a competenze di gestione dei progetti. Il candidato ideale ha una personalità coinvolgente e aperta ed è nel contempo efficiente nel far approvare l'elenco delle cose da fare.

Figura 12: Il ruolo di animazione del coordinatore di GAL urbani



Il coordinatore della piccola équipe nell'area di Körnerpark, a Neukölln, un quartiere di Berlino, lavora in quell'area da più di dieci anni. Egli conosce a fondo la zona e ha allacciato rapporti con molti gruppi. Guida una piccola équipe di cinque persone.

Il coordinatore (a sinistra) dell'area di Kornerpark, a Berlino, mentre ascolta una donna che presenta un progetto.

Costoro hanno tra l'altro il compito di allacciare relazioni con diversi soggetti e gruppi a livello locale; inoltre convocano le riunioni del consiglio di quartiere e svolgono funzioni di facilitazione in quella sede. Il loro ruolo ne fa degli intermediari tra la città e il consiglio di quartiere: ne deriva una funzione di comunicazione. Aiutano gli attori del quartiere nella redazione del piano d'azione e nella formazione del bilancio del quartiere, utilizzando i cinque fondi locali. Redigono inoltre newsletter e altre comunicazioni rivolte alla comunità locale, così che la popolazione sia informata in merito ai finanziamenti e agli eventi in corso di svolgimento. Infine si occupano dell'attività di back office per il monitoraggio sull'avanzamento dei progetti e la rendicontazione agli organismi di finanziamento.

I gruppi di azione locale nei quartieri variano: si va da organizzazioni molto articolate, formali e con personalità giuridica ad accordi di partenariato più informali e flessibili.

Nell'esempio di Berlino citato in precedenza la gestione dell'ufficio del quartiere è appaltata a società private o a imprese sociali per un periodo di tre anni. L'organizzazione aggiudicataria istituisce una piccola équipe che ha sede in loco e opera in stretta collaborazione con il consiglio di quartiere. Il consiglio di quartiere non è un organismo obbligatorio, benché la maggioranza dei membri sia scelta all'interno della comunità locale mediante elezioni. Il consiglio di quartiere può cooptare altre persone, anche non residenti nell'area, come presidi di scuola e titolari o dirigenti di aziende locali. Il consiglio di quartiere solitamente si riunisce una volta al mese e adotta decisioni sull'attuazione del piano d'azione locale attraverso il sistema dei fondi di quartiere.

4.4 Area: Come definire concretamente i confini delle azioni all'interno delle città.

Il CLLD può essere adattato in diversi modi per soddisfare la geografia complessa e in evoluzione delle sfide urbane. In generale le dimensioni dell'area dovrebbero essere sufficientemente ampie per sostenere una strategia (oltre 10 000 abitanti) ma abbastanza piccole per consentire un'interazione locale (meno di 150 000 abitanti). Se i principi di tipo

partecipativo sono rispettati questi limiti possono però variare, qualora la strategia lo richieda. In alcuni casi debitamente giustificati, per esempio per tener conto delle specificità di aree densamente popolate, e in base a una proposta dello Stato membro, questi limiti di popolazione possono essere modificati⁶⁵.

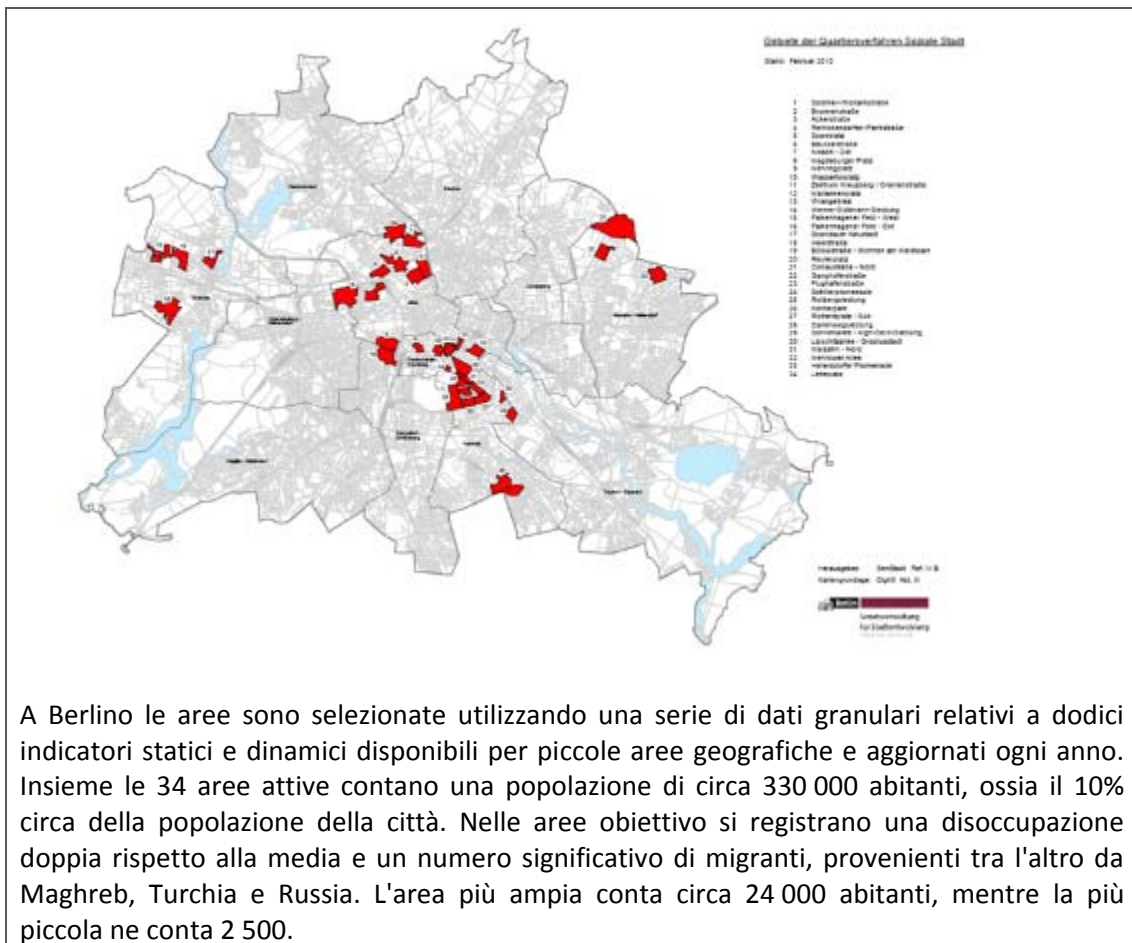
In molte aree urbane si può applicare il CLLD. Finora gli approcci comunitari sono stati applicati soprattutto ad aree problematiche, a rischio ghettizzazione. Il nuovo approccio offre l'opportunità di sviluppare nuovi metodi per collegare le aree problematiche alle aree di crescita e di opportunità: ciò può concretizzarsi in un approccio su scala cittadina, che collega diversi tipi di aree, oppure l'organizzazione può prevedere collegamenti urbano-rurali. In futuro, i partenariati urbano-rurali potrebbero diventare importanti aree di interazione dotate di grande potenziale, poiché sono meno limitati dalla scarsità di suoli che risulta evidente nelle città.

In passato le autorità urbane concentravano le loro azioni nei quartieri dei centri urbani. L'approccio corretto sta nell'individuare in una città le zone in cui i bisogni di intervento potrebbero essere affrontati attraverso il metodo CLLD.

La definizione di confini significativi nelle aree urbane talvolta è più difficile che nelle zone rurali e di altro tipo. Esistono meno caratteristiche naturali per effettuare la demarcazione. Inoltre l'identità locale dei quartieri è talvolta incompatibile con le unità statistiche, elettorali e amministrative. In passato molte aree sono state indicate utilizzando una serie combinata di classificazioni, sulla base di panieri di indicatori. Questo metodo ha il vantaggio di apparire equo. Tuttavia può ostacolare la creazione di quartieri vitali, riconosciuti dai rispettivi cittadini. Un compromesso ragionevole consiste nell'utilizzare dati statistici per individuare il nucleo dell'area, per poi adottare una certa flessibilità nella definizione precisa del territorio. La figura 13 mostra la mappa delle aree che sono state individuate a fini di intervento nel quadro del programma "Gestione dei quartieri di Berlino"; l'individuazione è stata fatta utilizzando un quadro basato su indicatori.

⁶⁵ Articolo 33, paragrafo 6, del CPR.

Figura 13: le 34 aree di Berlino selezionate per la gestione dei quartieri

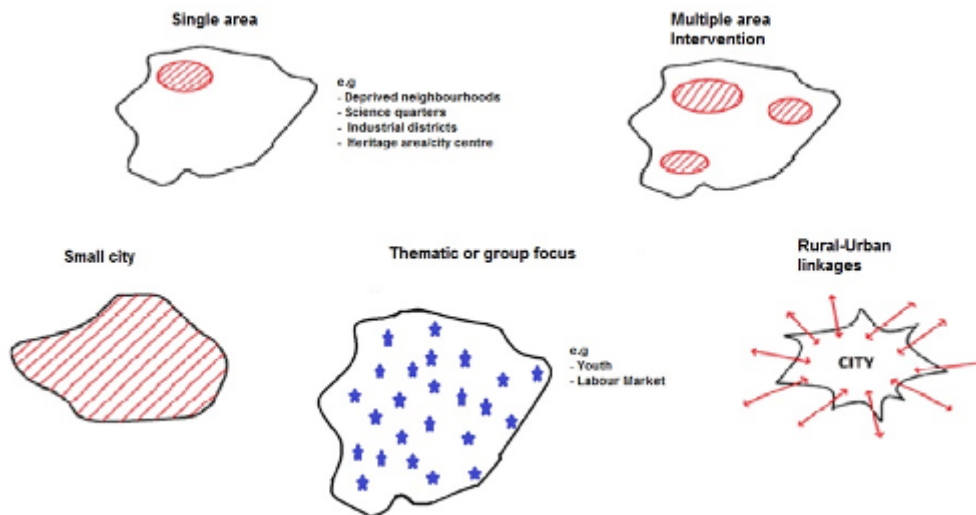


A Berlino le aree sono selezionate utilizzando una serie di dati granulari relativi a dodici indicatori statici e dinamici disponibili per piccole aree geografiche e aggiornati ogni anno. Insieme le 34 aree attive contano una popolazione di circa 330 000 abitanti, ossia il 10% circa della popolazione della città. Nelle aree obiettivo si registrano una disoccupazione doppia rispetto alla media e un numero significativo di migranti, provenienti tra l'altro da Maghreb, Turchia e Russia. L'area più ampia conta circa 24 000 abitanti, mentre la più piccola ne conta 2 500.

La figura 14 mostra una serie di forme spaziali che il CLLD urbano può assumere. Nelle aree urbane di grandi dimensioni si contano probabilmente molti candidati al CLLD. Le aree solitamente sono scelte sulla base degli indici di deprivazione, dai quali però possano scaturire aree non sostenibili. Solitamente è meglio considerare questa procedura un punto di partenza e successivamente permettere alle comunità di adattare i confini per creare un'area che abbia un senso sul campo.

Nelle città più piccole, ad esempio nel caso delle città demograficamente in contrazione⁶⁶, è possibile che l'intera città sia designata come area CLLD. Analogamente se l'attenzione è rivolta in modo particolare a un gruppo di beneficiari come i giovani o all'invecchiamento attivo, l'intera città può essere designata mantenendo il massimale dei 150 000 abitanti. La definizione delle aree urbano-rurali può essere resa più complessa dal fatto che si attraversano i confini di uno o più comuni.

Figura 14: Configurazioni spaziali del CLLD in un contesto urbano e rurale-urbano



Le dimensioni delle aree e come tracciare i confini

Anche le dimensioni delle aree rappresentano un aspetto importante. Qui il concetto fondamentale è la massa critica. A norma del regolamento la popolazione del territorio non deve essere inferiore a 10 000 abitanti né superiore a 150 000 abitanti. Tuttavia può essere difficile gestire sia aree molto grandi che aree molto piccole. Le aree di piccole dimensioni contengono spesso soltanto un complesso residenziale con pochi negozi, scarse opportunità economiche e un numero assai limitato di organizzazioni della società civile. Anche le aree di grandi dimensioni con una popolazione superiore ai 50 000 abitanti si sono dimostrate difficili da gestire, giacché spesso riuniscono un insieme di quartieri riconosciuti come tali a livello locale con identità distinte e i partenariati possono diventare litigiosi e difficili da gestire.

La designazione dell'area spesso deve superare un dilemma: partire dalle esigenze o dalle opportunità. Teoricamente le aree vengono definite per contenere entrambe. Anche nelle aree dotate di un grande potenziale raramente è possibile affrontare tutti i problemi a livello locale. Le maggiori opportunità sono offerte dalle città più grandi. Nelle zone con minori opportunità

⁶⁶ http://en.wikipedia.org/wiki/Shrinking_cities.

queste sono da ricercare all'esterno dell'area stessa ed è importante che i progetti colleghino l'area e la sua popolazione alle maggiori opportunità economiche offerte dall'area più vasta, costituita dalla città distretto o dalla città-regione. Tali collegamenti possono essere fisici, con il miglioramento della qualità dei trasporti, o culturali, con l'abbattimento delle barriere mentali che scoraggiano la popolazione dal lavorare o dallo spostarsi in un'altra parte della città. Le aree devono essere coerenti e non devono essere considerate enclave ma parti dinamiche della città nel suo complesso. Un motivo del fallimento degli interventi realizzati in passato nei quartieri svantaggiati è da ricercarsi nel fatto che è stato profuso un impegno eccessivo per creare economie autonome⁶⁷.

⁶⁷ Cfr. per esempio Jan Vrancken, 2005 "Changing Forms of Solidarity: Urban Development Programs in Europe (Le mutevoli forme della solidarietà: programmi di sviluppo urbano in Europa)", in Y. KAZEPOV (a cura di), *Cities of Europe*. London, Blackwell, pagg. 255 - 276.

Capitolo 5. Motivi e modalità del CLLD a favore dell'inclusione sociale

5.1 Introduzione

Il CLLD a favore dell'inclusione sociale e dell'occupazione ha un enorme potenziale per quanto riguarda la capacità di entrare in contatto con persone che il mercato del lavoro e le politiche di inclusione tradizionali non sono in grado di raggiungere. Il CLLD a favore dell'inclusione sociale può concentrare la propria attività su un gruppo specifico di destinatari come i senzatetto, ma li raggiunge attraverso un approccio territoriale, diretto soprattutto al loro contesto locale e sociale.

Rispetto alle zone rurali (FEASR) nelle quali il CLLD viene attuato mediante l'approccio LEADER, e alle zone di pesca (FEAMP), nelle quali una specifica priorità dell'Unione è attribuita alle strategie CLLD (FLAG: Gruppi di azione locale pesca), il CLLD a favore dell'inclusione sociale è incluso soltanto in un numero più limitato di accordi di partenariato con la Commissione. Tuttavia anche l'inclusione sociale può svolgere un ruolo importante quale approccio orizzontale inserito nel CLLD rurale, costiero o urbano. Essa inoltre può svolgere un ruolo continuo quando le organizzazioni e le associazioni delle aree CLLD presentano direttamente domanda di finanziamento al FSE nell'ambito delle priorità dei principali programmi del FSE.

È pienamente giustificato ritenere che l'inclusione sociale debba essere un obiettivo orizzontale in tutti i tipi di aree CLLD. I partenariati CLLD esistenti nelle zone rurali e costiere, che in passato hanno concentrato la propria attività soprattutto sulle opportunità, potrebbero fare di più per affrontare i problemi dell'inclusione sociale nelle rispettive aree. I gruppi di azione locale CLLD sono spesso guidati dai membri attivi della comunità locale e talvolta ignorano le sezioni meno visibili della comunità. Il fatto di garantire l'inclusione sociale nelle strategie locali può migliorare l'equilibrio di tali strategie e consentire di soddisfare meglio le esigenze locali.

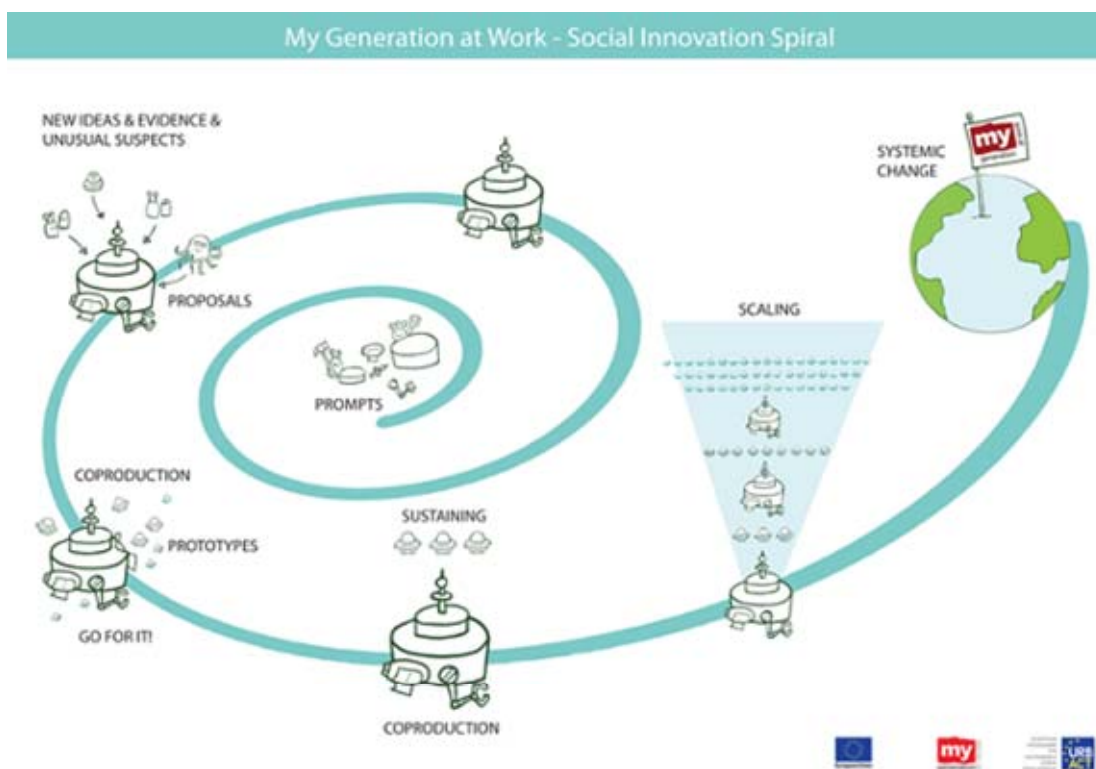
Incoraggiare l'innovazione sociale a livello locale

Sia il regolamento del FSE che quello del FESR indicano specificamente nell'innovazione sociale uno strumento per ridisegnare i servizi locali e raccogliere le sfide a livello locale. Le innovazioni sociali sono tali sia in termini di finalità che di strumenti. Specificamente si tratta di prodotti, servizi e modelli nuovi che soddisfano simultaneamente le esigenze sociali e creano nuove relazioni o forme di collaborazione sociale. Esse sono strettamente legate al CLLD poiché "si tratta di innovazioni positive non solo per la società ma anche per la sua capacità di agire". La guida all'innovazione sociale nella politica di coesione, di recente pubblicazione, presenta un fitto elenco di approcci all'innovazione sociale⁶⁸, ponendo in evidenza vari esempi che hanno beneficiato del sostegno FESR e FSE. La guida illustra inoltre il modo in cui gli stage di innovazione sociale, i laboratori viventi e il design thinking possono migliorare l'"esperienza del servizio" per il cliente. Ciò è di estrema rilevanza per il CLLD a favore dell'inclusione sociale che spesso affronta i fallimenti e le carenze di realizzazione delle politiche tradizionali. Gli approcci all'innovazione sociale possono svolgere un ruolo fondamentale nel reinventare il CLLD per il XXI secolo.

⁶⁸ *Guide to Social Innovation* (Guida all'innovazione sociale nella politica di coesione):
<http://s3platform.irc.ec.europa.eu/documents/10157/47822/Guide%20to%20Social%20Innovation.pdf>.

Il pensiero in materia di innovazione sociale sta già influenzando i partenariati locali. La rete di apprendimento URBACT "My generation at Work", dedicata in particolare alla gioventù, utilizza tecniche di innovazione sociale radicate nel territorio per aiutare i partner della propria città a migliorare i sistemi di sostegno alla transizione scuola-lavoro. La rete è diretta dalla città di Rotterdam, ex capitale della gioventù. I partner della città hanno utilizzato la spirale dell'innovazione per individuare la fase raggiunta e capire se le proprie innovazioni siano a livello di prototipi o in piena scala (cfr. la figura 15 di seguito).

Figura 15: La spirale dell'innovazione secondo My Generation at Work



La spirale illustra il modo in cui dagli spunti germogliano le idee. Questi spunti possono venire da diverse direzioni, come il dialogo con gruppi di utenti, un'idea raccolta in una conferenza o in una visita sul campo. I prototipi sono coprodotti dal gruppo di supporto locale (un gruppo di soggetti interessati simile a un gruppo di azione locale) in modo da sviluppare progetti pilota su piccola scala che possono essere sperimentati con un bilancio minimo e nel breve periodo. Quelli che hanno successo passano alla successiva fase a regime e da lì all'applicazione in piena scala e infine (ma raramente) al cambiamento sistemico. Il campo dell'innovazione sociale offre una serie di metodologie e approcci che possono essere utilizzati a livello locale per ridisegnare radicalmente le politiche che non hanno successo⁶⁹. Nuovo interesse desta la progettazione dei servizi vista come un approccio; si prendono a prestito molte tecniche dalla progettazione dei prodotti per applicarle nel contesto dell'erogazione dei servizi.

⁶⁹ Eddy Adams e Bob Arnkil (2012), Workstream report on social innovation and youth (Relazione sui settori di intervento in materia di innovazione sociale e gioventù), URBACT http://urbact.eu/fileadmin/general_library/19765_Urbact_WS3_YOUTH_low_Final.pdf.

Il CLLD a favore dell'inclusione sociale nei programmi precedenti

Ci sono vari esempi di sviluppo della strategia locale e di iniziative occupazionali a livello locale che giungono dai programmi generali, dalle iniziative comunitarie e dalle azioni innovative precedenti. Tra gli esempi ricordiamo:

- Povertà III (dal 1989 al 1994). Il programma comprendeva 29 progetti modello incentrati sulle aree svantaggiate. Molte organizzazioni che sarebbero divenute elementi fondamentali dello sviluppo locale hanno ricevuto il primo finanziamento UE nell'ambito di Povertà III;
- le priorità dello sviluppo economico a livello di comunità nei programmi Obiettivo 1 e 2 del Regno Unito, dal 1994 al 2006, erano fortemente orientate alle strategie locali dal basso per l'attivazione del mercato del lavoro. Quest'approccio ha trovato piena realizzazione nel Merseyside con le misure "Percorsi d'inserimento" attuate nell'ambito dei programmi dell'Obiettivo 1 e nel programma dell'Obiettivo 2 di Strathclyde;
- le iniziative comunitarie del FSE (NOW, YOUTHSTART e HORIZON 1994-99) avevano una forte componente locale; lo stesso vale per diverse tematiche nell'ambito di EQUAL (2000-2006) tra cui quelle per l'economia sociale e la creazione di imprese. Il principio di innovazione di EQUAL ha favorito in tutta Europa un approccio esplorativo all'innovazione sociale radicato nel territorio e, in occasione della conferenza finale di EQUAL, ha portato a coniare lo slogan "Libera circolazione delle buone idee";
- "Capitale locale per scopi sociali" e "Nuove fonti di occupazione", azioni innovative finanziate entrambe a titolo dell'articolo 6, hanno consentito di sperimentare i buoni per servizi, i microprogetti e nuovi strumenti finanziari;
- 89 patti territoriali per l'occupazione, finanziati mediante assistenza tecnica nel quadro dei fondi FSE, FESR e FEAOG (sviluppo rurale) dalla fine degli anni '90. Gran parte dei patti riguardavano l'allineamento delle politiche a livelli territoriali più alti, mentre un terzo di essi ha assunto un approccio specificamente locale (cfr. per esempio i quattro patti irlandesi di Limerick, Westmeath, Dundalk-Drogheda e Dublino), sviluppando nuovi approcci all'attività di incontro fra domanda e offerta di lavoro a livello locale, anche tramite imprese sociali che operano nel settore dell'inclusione lavorativa. I patti continuano in alcune zone della Germania (per esempio a Berlino) e dell'Austria (grazie al cofinanziamento del FSE) e sono stati integrati anche nei programmi FSE in Ungheria, Italia e Spagna;
- il programma Progress (2007-2013) ha finanziato piani di azione locale a favore dell'inclusione sociale. Alcuni esperimenti sociali attuati nel quadro di Progress hanno prodotto risultati interessanti e significativi per lo sviluppo locale.

Nel periodo 2007-2013 la mancanza di iniziative comunitarie, insieme a risultati eterogenei nel *mainstreaming* di EQUAL, ha portato a una minore frequenza di approcci organizzati per quanto riguarda lo sviluppo locale nel quadro del FSE. A livello locale tuttavia c'è ancora una cultura, vitale e incentrata sulle opportunità, di richieste di finanziamento per ricevere il sostegno del FSE. Molti dei promotori dei progetti possono far risalire le proprie origini a precedenti esperimenti nel campo dello sviluppo locale.

Il CLLD nella normativa

Ai sensi del regolamento del FSE, il CLLD a favore dell'inclusione sociale è sostenuto nel quadro dell'obiettivo tematico 9: promozione dell'inclusione sociale e lotta alla povertà. Esso è incentrato sul sostegno alla preparazione, alla gestione e all'animazione delle strategie locali; sostiene attività elaborate e attuate nell'ambito della strategia locale in aree che rientrano nel

campo di applicazione del FSE in settori quali l'occupazione, l'istruzione, l'inclusione sociale e lo sviluppo della capacità istituzionale. Tuttavia, come per il FESR, il CLLD può sostenere qualsiasi obiettivo tematico e qualunque priorità d'investimento, benché sia programmato nel quadro di un unico obiettivo tematico.

Il regolamento del FSE sostiene esplicitamente l'idea di riunire i soggetti locali interessati per raggiungere gli obiettivi di Europa 2020:

"La mobilitazione dei soggetti regionali e locali dovrebbe contribuire ad attuare la strategia Europa 2020 e a perseguire i suoi principali obiettivi. I patti territoriali, le iniziative locali per l'occupazione e l'inclusione sociale, le strategie di sviluppo locale sostenibili e inclusive realizzate dagli attori locali nelle aree urbane e rurali e le strategie di sviluppo urbano sostenibile possono essere utilizzati e sostenuti al fine di far partecipare più attivamente le autorità regionali e locali, le città, le parti sociali e le organizzazioni non governative attraverso la preparazione e l'attuazione dei programmi operativi." (considerando 23 FSE).

5.2 Le strategie del CLLD a favore dell'inclusione sociale

L'inclusione sociale può essere inserita fra le strategie di CLLD in diversi modi. All'inizio dei programmi è disponibile un sostegno preparatorio per i partenariati di recente istituzione. La fase di costituzione richiede un considerevole sviluppo di capacità e attività di outreach per creare gruppi di azione locale pertinenti rispetto alle sfide locali e per sviluppare la capacità delle organizzazioni locali di realizzare progetti e gestire i fondi.

Poiché la componente locale è quella in cui le persone vivono e lavorano, essa è la sede decisiva per le politiche del mercato del lavoro. Il CLLD offre la possibilità di intrecciare i vari filoni delle politiche espresse da diversi livelli di governo. Inevitabilmente in qualsiasi sistema di servizio pubblico complesso esistono lacune a livello di erogazione, e i gruppi CLLD possono analizzarle e proporre soluzioni (per esempio su come integrare l'assistenza all'infanzia in modo che i genitori possano frequentare corsi di formazione). L'analisi locale può anche mettere in risalto i circoli di finanziamento non virtuosi, che fanno sì che le organizzazioni più impegnate nell'offrire assistenza a chi cerca un'occupazione raramente sono ricompensate in maniera proporzionale.

Il nucleo del CLLD a favore dell'inclusione sociale

Tradizionalmente il CLLD a favore dell'inclusione sociale ha concentrato la propria attività su un qualche aspetto problematico dell'occupazione a livello locale - solitamente l'elevato tasso di disoccupazione di lungo periodo. In passato tuttavia ci sono stati esempi di un approccio più orientato ai gruppi dei destinatari. Per esempio uno dei progetti di Povertà 3 in Irlanda mirava a migliorare i rapporti tra le comunità nomadi e quelle stanziali nella città di Dublino.

Per il periodo 2014-2020 è probabile che le strategie locali abbiano una portata più ampia che in passato. Alcune cominceranno con gruppi di destinatari, ma è previsto che ciò avverrà in un contesto più integrato in relazione all'area. Le sezioni seguenti interessano diverse tematiche.

- Lotta all'esclusione sociale e alla disoccupazione
- Contrasto del problema dei senzatetto
- Comunità emarginate
- Integrazione dei migranti
- Comunità imprenditoriali: l'impresa sociale e la creazione di aziende
- Inclusione finanziaria e microcredito
- Iniziative per i giovani

- Comunità sane
- Invecchiamento attivo

Lotta all'esclusione sociale e alla disoccupazione

In passato la disoccupazione e l'esclusione sociale sono state al centro di molte strategie locali a favore dell'inclusione. Costituivano per esempio il centro focale dell'approccio adottato nei Percorsi del Merseyside e di molti patti territoriali per l'occupazione.

In Irlanda, dallo scoppio della crisi in poi, nelle zone nord e sud di Limerick sono emersi problemi di grave segregazione sociale (cfr. il riquadro 23 di seguito).

Riquadro 23: Gli approcci del CLLD a favore dell'inclusione sociale a Limerick, in Irlanda.

Limerick vanta una lunga storia di approcci allo sviluppo locale che risalgono al programma Povertà 3. Il partenariato Paul ha ispirato l'opera della città in un patto di occupazione territoriale negli anni '90.

In tutto il periodo della tigre celtica la città ha vissuto un boom economico che ha generato anche un crescente divario sociale. Nei complessi di edilizia popolare crescevano la povertà, lo spaccio di droga e la criminalità, mentre il resto di Limerick prosperava grazie al boom immobiliare. Quando è scoppiata la crisi, la disoccupazione ha raggiunto livelli record. Nel 2012 la città ha registrato un tasso di disoccupazione pari al 29%, ma per i giovani di età compresa tra 15 e 19 anni il tasso era più del doppio - 68% - mentre si collocava al 45% per le persone di età compresa tra 20 e 24 anni.

I quartieri svantaggiati sono i complessi di edilizia popolare ubicati nelle zone nord e sud della città, con circa 6 200 abitanti. Qui si registra un tasso di disoccupazione del 52%; l'80% delle famiglie dipende dalle prestazioni sociali, mentre il 50% ha soltanto un livello di istruzione di primo grado.

Il programma di risanamento per il quale originariamente erano previsti 3 miliardi di EUR è stato abbandonato a causa di tagli ed è stato sostituito da un programma di risanamento integrato più modesto.

Nonostante i gravi problemi esistenti, ci sono stati progressi effettivi. Nell'area nord della città, nel 2007 è stato istituito un polo di apprendimento utilizzando un edificio frutto di una donazione e un mix di fondi: pubblici, privati e filantropici. Grazie a questo polo l'offerta educativa è stata ampliata, per cercare di ridurre l'abbandono scolastico e offrire una seconda possibilità. L'offerta si esplica con metodi di apprendimento divertenti: sono stati istituiti un polo musicale, un polo scientifico e un polo digitale per le tecnologie digitali. Nel 2012 sono state registrate 9 700 visite di bambini e 1 300 di adulti. I volontari hanno contribuito con più di 12 000 ore di attività. Tutto ciò è stato realizzato con un bilancio di appena 288 000 EUR.

Nell'area sud della città opera la Southill Development Cooperative, un'organizzazione attiva da molto tempo come Development Trust, istituita nel 1984 e di proprietà della comunità grazie all'emissione di quote. La Southill Development Cooperative gestisce una struttura di assistenza all'infanzia, si occupa di isolamento termico e risparmio energetico, offre servizi comunitari e di gestione immobiliare, lavora con i giovani attraverso attività di outreach, svolge attività di manutenzione di automobili e dirige un incubatore e un'area di attività per le imprese locali. Nel 2012 contava 103 dipendenti e 3 700 utenti. Ha svolto opere di isolamento edile in 720 abitazioni, ha registrato 1 000 membri in una cooperativa di credito e ha assistito 400 persone con attività formative. Ha avuto un fatturato di 1,5 milioni di EUR, comprese le entrate provenienti dalle vendite.

Il piano locale per l'integrazione e l'occupazione della Grande Narbonne opera in un ampio territorio, che comprende 38 comuni e finanzia progetti per promuovere l'inclusione sociale e l'occupazione (cfr. il riquadro 24 di seguito).

Riquadro 24: Piano locale per l'integrazione e l'occupazione nella Grande Narbonne, Francia

Il piano locale per l'integrazione e l'occupazione (PLIE) nella Grande Narbonne opera dal 1995. È uno dei 182 PLIE attivi in Francia. Copre un'area che conta una popolazione di 122 000 persone e 38 comuni. La disoccupazione dell'area è superiore alla media. Il piano si propone di fornire 800 percorsi di integrazione ogni anno con un tasso di integrazione positivo del 42%, dato dalle persone che accedono a un lavoro subordinato per almeno sei mesi o ad un'attività autonoma per almeno un anno. Un altro 8% inizia attività formative che conducono a un diploma.

Tra le varie fasi possibili in un percorso di integrazione, gli "Ateliers et Chantiers d'Insertion" (ACI) propongono attività simili a situazioni di lavoro, consentendo ai partecipanti di acquisire know-how, di ricevere formazione qualificata e di partecipare allo sviluppo territoriale.

Il punto di accesso principale per gli utenti è fornito dalla Maison de l'emploi, un punto unico di contatto che riunisce i servizi pubblici per l'impiego e altri partner. Essa offre sostegno ai disoccupati e alle imprese e rappresenta un osservatorio locale sull'occupazione e sulla formazione. Con l'invito a presentare proposte di progetti pubblicato nel 2013, il PLIE della Grande Narbonne orienta i candidati verso posti di lavoro che offrono un potenziale di crescita: agricoltura/viticultura, edilizia, servizi assistenziali, spazi verdi e turismo.

Contrastare il problema dei senzatetto

Quella dei senzatetto è una sfida urbana che può rappresentare una minaccia per la coesione sociale nella città. I senzatetto si trovano al limite estremo dell'esclusione e questo impedisce loro di partecipare appieno alla vita sociale. Le loro chance di vita sono sempre ridotte da cattive condizioni di salute e il loro accesso ai servizi è difficile o pressoché impossibile. Gran parte delle soluzioni tradizionali consiste in collocazione provvisoria in strutture di accoglienza, spesso in contesti istituzionalizzati; di conseguenza per queste persone è difficile allacciare rapporti durevoli con le comunità locali. La sistemazione provvisoria in strutture di accoglienza può prevedere attività di sostegno e cura nel caso di abuso di sostanze o altri problemi, ma a causa delle condizioni abitative precarie queste persone non possono beneficiare appieno del sostegno, e spesso abbandonano il programma o ricadono nella dipendenza non appena il programma finisce.

I senzatetto si oppongono spesso al contesto istituzionalizzato di una struttura di accoglienza per diverse ragioni (ambiente difficile, concentrazione di problemi sociali, separazione dalle famiglie, nessun legame con la comunità locale, nessun accesso ai trasporti pubblici, ecc.) e tornano a vivere in strada o in altre forme precarie di alloggio. Housing First (La casa innanzitutto) cerca di rompere questo circolo vizioso affrontando il problema della casa come una priorità, individuando soluzioni abitative all'interno della comunità (e trovando una collocazione per queste persone in zone diverse dell'area urbana invece di concentrarle in strutture di accoglienza temporanea). Fatto questo si può organizzare l'accesso agli altri servizi. Housing First non si limita ad affrontare il problema abitativo. Per la loro stessa natura questi tipi di abitazione sono ubicati all'interno delle comunità, ed è possibile adottare un approccio CLLD per risolvere il problema dei senzatetto laddove le comunità offrono una qualche forma di alloggio (per esempio presso proprietari privati o nell'ambito dell'edilizia popolare) o

qualche sostegno (creando reti sociali o fornendo un "kit di partenza" per coloro che si trasferiscono in un alloggio). L'esempio di Lisbona illustrato di seguito mostra in che modo l'approccio di Housing First può reintegrare i senzatetto nelle comunità e arrecare altri benefici di lungo periodo a individui e società.

Riquadro 25: Casas Primeiro (Housing First), Lisbona, Portogallo

Casas Primeiro è un progetto che si propone di fornire un alloggio ai senzatetto con problemi mentali e di abuso di sostanze, che vivono nelle strade di Lisbona. Il progetto ha adottato l'approccio di Housing First per affrontare il problema dei senzatetto in alcune zone di Lisbona; è stato valutato sulla base di diversi criteri ed è stato ritenuto un successo. La Fondazione Calouste Gulbenkian lo ha premiato come "miglior progetto".

Il progetto ha tradotto i principi essenziali di Housing First nella realtà di Lisbona:

- gruppi di azione locale come elementi trainanti: società civile, associazioni religiose di beneficenza, consigli municipali, proprietari privati, e gli stessi residenti;
- alloggi permanenti e integrati: il programma favorisce l'accesso a situazioni stabili e non precarie di alloggio. Il programma Housing First paga l'affitto e le spese domestiche come le bollette dell'acqua e dell'elettricità. I residenti pagano il 30% del proprio reddito mensile per coprire i costi abitativi;
- un progetto territoriale di comunità: il programma non affitta più di un'unità in un condominio o in una via per promuovere l'integrazione della comunità, favorendo il passaggio da contesti istituzionalizzati a contesti territoriali di comunità;
- sostegno individualizzato: i partecipanti possono condividere l'abitazione con altri membri della propria rete personale o della famiglia, ma spetta a loro decidere;
- alloggi ubicati in zone diverse: gli appartamenti sono dati in locazione da proprietari privati e si incoraggiano i membri della comunità locale a mettere a disposizione gli alloggi disponibili. Gli appartamenti sono ubicati in quartieri normali in zone diverse di Lisbona per evitare la concentrazione in strade particolari;
- separazione tra alloggio e cura: il programma prevede l'accesso immediato a una casa o a un appartamento. Per ottenere l'alloggio le persone non sono obbligate a partecipare al trattamento psichiatrico né a dimostrare l'astinenza dall'alcool, ma i servizi di sostegno sono flessibili, personalizzati a seconda delle singole esigenze e disponibili 24 ore su 24, 7 giorni la settimana;
- rapporti con la comunità: gli utenti del programma possono beneficiare di altri servizi forniti dalla comunità e dal quartiere (gruppi di azione locale) come il Banco alimentare, dal momento che il reddito degli utenti è molto basso e non consente loro di far fronte a tutte le spese. Esistono molte organizzazioni locali che offrono attività culturali, sportive e del tempo libero per aiutare a tessere le reti sociali che prevengono l'isolamento.

La valutazione mostra un grande successo nella reintegrazione degli utenti nella società. I partecipanti hanno un reddito regolare, possono accedere più facilmente ai servizi e dormire in sicurezza.

"La vita in strada per me era un grave stress. Quando vivevo in strada mi sembrava la fine del mondo. Adesso la stabilità della mia casa mi fa sentire molto più tranquillo" (un partecipante al programma Casas Primeiro)

Comunità emarginate

In Europa ci sono molte comunità emarginate. Secondo le stime europee, tuttavia, gli 11 milioni di Rom costituiscono la comunità più povera e più emarginata. Un approccio territoriale per coinvolgere queste comunità può avere vari vantaggi, giacché gli individui non devono essere etnicamente definiti. Gran parte dei Rom vive in comunità miste e si può anche favorire il miglioramento delle relazioni con i non-Rom.

L'esperienza dimostra che non tutte le risorse necessarie per lavorare con la comunità sono già disponibili nelle aree interessate. Ci sono dei vantaggi nel ricorrere alla facilitazione esterna, affrontando nel contempo la questione dello sviluppo di capacità e della risoluzione dei conflitti. Il PNUS ha sviluppato un modello di empowerment per la propria attività nella microregione di Cserehát, al confine tra Ungheria e Slovacchia (cfr. il riquadro 26).

Riquadro 26: Integrazione dei Rom a Cserehát, Ungheria

Cserehát è una piccola regione rurale dell'Ungheria, al confine con la Slovacchia. L'area conta 116 insediamenti e circa 100 000 persone. Il modello di Cserehát sviluppato dal PNUS si propone l'empowerment delle comunità locali mediante un modello di coaching. Il modello opera attraverso gruppi di autoaiuto, il locale Centro risorse per lo sviluppo sociale e le reti di sviluppo territoriale correlate che non sono costituite esclusivamente da Rom. Tra i risultati ricordiamo il miglioramento delle relazioni tra le popolazioni Rom e non-Rom, la maggiore capacità delle comunità svantaggiate dei Rom che vivono nell'area di far sentire le loro necessità, e la creazione di condizioni sostenibili per l'innovazione sociale nelle comunità locali.

Il processo di empowerment è incentrato su una migliore comunicazione tra la popolazione maggioritaria e quella minoritaria attraverso la mediazione dei conflitti, l'istituzione di partenariati tra maggioranza e minoranza orientati allo sviluppo e il miglioramento delle competenze di sviluppo dei leader locali Rom e di quelli della popolazione maggioritaria.

Il primo programma a Cserehát è stato finanziato soprattutto dal PNUS con un parziale sostegno di LEADER. È stato varato così il programma nazionale del governo ungherese (LHH), finanziato dal FSE e attuato dal governo ungherese per alleviare la povertà e l'esclusione sociale a livello del territorio nel periodo di programmazione 2007-2013. L'obiettivo di entrambi i programmi era di migliorare le condizioni di vita e di lavoro della popolazione prevalentemente Rom delle regioni svantaggiate.

L'integrazione dei migranti

L'integrazione dei migranti è un tema fertile per gli approcci del CLLD a favore dell'inclusione sociale. È particolarmente importante nelle città perché è qui che vive gran parte dei migranti dell'UE, ma può essere rilevante anche nelle comunità più piccole delle zone rurali (cfr. riquadro 27). Una maggiore coesione sociale tra migranti e comunità ospitanti può migliorare i rapporti tra le comunità e serve ad affrontare i problemi di lungo periodo della povertà e dell'esclusione sociale e ad aumentare i tassi occupazionali in entrambe le comunità.

Riquadro 27: Integrazione positiva a Riace, Calabria, Italia

Riace, in Calabria, si è trasformata in una città d'accoglienza dei migranti⁷⁰. Invece di essere respinti con ostilità, i migranti sono stati accolti in città dal sindaco Domenico Luciano. Prima dell'arrivo dei migranti Riace si stava restringendo, e stava morendo per la crescente carenza di servizi essenziali. Adesso la città sta crescendo e la qualità della vita migliora, mentre la città sta attraversando una fase di nuovo dinamismo grazie all'immigrazione.

Un'organizzazione senza fini di lucro trova case vuote e le rimette a nuovo per ospitare i rifugiati. Nell'attesa delle indennità assistenziali erogate ai richiedenti asilo, che sono soggette a gravi ritardi, i migranti possono utilizzare una valuta locale istituita nella città, con buoni che recano le immagini di Gandhi, Martin Luther King o Che Guevara. Quando arrivano i fondi, i negozi inviano i buoni al consiglio comunale per ottenere il pagamento. I migranti vengono assunti a titolo oneroso nei laboratori di sartoria, falegnameria e ceramica aperti con i fondi del governo regionale.

Nel corso degli anni nella città sono passati più di 6 000 migranti. Alcuni hanno deciso di rimanere e contribuiscono a un'opera di rivitalizzazione di lungo periodo.

Tra gli esempi di approcci territoriali di comunità all'integrazione dei migranti e alla coesione della comunità si annoverano:

- la rivitalizzazione di Riace, in Calabria, che è diventata città dell'accoglienza per i migranti (Riquadro 27 precedente);
- "Scelte" ("Programa Escolhas") tratta i problemi delle comunità di immigrati in Portogallo, soprattutto lavorando con donne, giovani e bambini. Opera con un approccio dal basso per ottenere la fiducia dei beneficiari interessati, includendoli nella definizione e nell'attuazione delle azioni locali. Si occupa di abbandono scolastico, disoccupazione giovanile, istruzione non formale, esclusione digitale e delinquenza giovanile. Più di cento comuni hanno elaborato piani locali con questo programma;
- STEP: Il programma South Tyrone Empowerment (cfr. riquadro 28) adotta un approccio all'integrazione dei migranti basato sull'empowerment e sui diritti e utilizza i metodi dello sviluppo comunitario per generalizzare a partire dai casi individuali.

Riquadro 28: Il programma South Tyrone Empowerment integra i migranti con un approccio basato appunto sull'empowerment e sui diritti

Il programma South Tyrone Empowerment (STEP) opera a Dungannon, una cittadina di 10 000 abitanti dell'Irlanda del Nord. È stato varato negli anni '90 e tratta tematiche comunitarie molto varie in quartieri svantaggiati. Nei primi anni del XXI secolo, in seguito all'accordo del Venerdì Santo e allo scemare della violenza, i migranti dell'UE hanno cominciato ad arrivare a Dungannon per lavorare nell'industria della trasformazione della carne e in altre industrie locali. I gruppi più numerosi giungevano dalla Polonia, dalla Lituania e dal Portogallo, e c'erano anche persone provenienti da Timor Leste. I problemi dei migranti per quanto riguarda l'accesso all'alloggio, all'occupazione e ai servizi sanitari hanno esercitato una considerevole pressione sui servizi locali che non erano pronti ad assistere i nuovi arrivati. STEP ha risposto a

⁷⁰ http://mashariazgitonga.blogspot.fr/2013/10/the-tiny-italian-village-that-opened_13.html.

questa esigenza operando con un approccio basato sui diritti umani per cambiare le politiche in materia di alloggi legati al lavoro, per garantire i diritti al lavoro e favorire l'accesso alla casa. Il programma si occupa anche di controversie tra vicini e risoluzione dei conflitti nei quartieri.

STEP è ormai una delle maggiori ONG che erogano servizi ai migranti nell'Irlanda del Nord a tutela dei loro diritti. Ha anche istituito un servizio di consulenza legale, utilizzato dai migranti di tutta la provincia. Ciò che distingue il suo approccio è l'empowerment degli utenti e la disponibilità a intraprendere azioni collettive nei confronti di datori di lavoro, proprietari di alloggi dati in affitto e prestatori di servizi. Il finanziamento incrociato del suo modello avviene attraverso numerose imprese sociali, tra cui un servizio di interpretazione su vasta scala di 200 interpreti, che fornisce servizi in appalto ad enti pubblici in diverse lingue. STEP inoltre possiede e gestisce uno spazio di lavoro locale e sta diversificando la propria attività per esempio nei servizi di assistenza all'infanzia per soddisfare la domanda locale.

Le comunità imprenditoriali: l'impresa sociale e la creazione di aziende

L'impresa è un modo per uscire dall'esclusione per una larga fascia di disoccupati. Inoltre sempre più persone mostrano interesse per l'impresa sociale e l'imprenditoria sociale come modo per rispondere ai bisogni sociali

Oggi lo slogan "crea un lavoro non accettarne uno" ("*make a job not take a job*") sta diventando un mantra per i disoccupati. Tuttavia, gran parte dei servizi di sostegno non sono adeguatamente concepiti per le donne o i giovani imprenditori. Esiste un potenziale enorme per l'avvio di nuove imprese da parte di donne, persone con disabilità, giovani, anziani, ex detenuti e altri gruppi sottorappresentati nelle imprese. Per fare un esempio, nella maggior parte degli Stati membri dell'UE il tasso di avvio di nuove imprese da parte delle donne è la metà di quello degli uomini. Gli approcci del CLLD possono aiutare le comunità imprenditoriali a livello locale a sfruttare questo potenziale, fornendo modelli inclusivi di sostegno alle imprese più connessi e integrati:

- la Comunità delle azioni per l'imprenditoria inclusiva (COPIE) lavora a questo problema ormai da sei anni nell'ambito di una rete di apprendimento FSE. Il suo kit di strumenti⁷¹ comprende uno strumento diagnostico che può valutare se i servizi d'impresa locali sono inclusivi;
- l'Andalusia promuove l'imprenditoria attraverso l'approccio allo sviluppo locale ATIPE, che comprende misure di inclusione attiva e promozione del lavoro autonomo mediante sovvenzioni. Tali sovvenzioni sono state ampliate nel 2009 con l'intenzione di consolidare le microimprese che contano meno di cinque dipendenti e operano in settori economici sostenibili quali i servizi assistenziali a persone non autosufficienti, le attività di promozione dell'ambiente e delle energie rinnovabili e il restauro di edifici pubblici. Sono stati inoltre concessi prestiti diretti per importi fino a 11 000 EUR;
- Basta Arbetskooperativ, a sud di Stoccolma, è un'impresa sociale gestita dagli utenti che offre a tossicodipendenti di lunga data la possibilità di ricominciare creando opportunità di lavoro locali. Gli utenti operano in diverse imprese per un periodo che può raggiungere i quattro anni;
- la Fondazione Barka, che ha la sede in Polonia ma opera anche nel Regno Unito e nei Paesi Bassi, ha fondato una serie di imprese sociali locali di comunità che mirano alla reintegrazione delle persone che hanno perso la casa e soffrono di altri problemi

⁷¹ Link al kit di strumenti COPIE <http://www.cop-ie.eu/copie-tools>.

correlati come l'abuso di sostanze e una precaria salute mentale. Barka è riuscita a far modificare la legislazione nazionale sull'impresa sociale in Polonia;

- il progetto EVU finanziato da EQUAL offre sostegno imprenditoriale ai gestori di negozi e ristoranti etnici di Copenaghen utilizzando un modello di outreach nella comunità per aiutare le imprese a diventare sostenibili e migliorare i loro servizi⁷². L'EVU collabora con l'Associazione dei consulenti aziendali territoriali di comunità, nel campo dell'imprenditoria delle comunità di rifugiati e migranti nell'area settentrionale di Londra, formando consulenti aziendali all'interno delle associazioni locali.

L'inclusione finanziaria e il microcredito

I poveri e i socialmente esclusi non possono accedere a servizi finanziari di alta qualità a un prezzo equo. Questo vale sia per gli imprenditori autonomi che per coloro che chiedono prestiti per motivi personali. Uno dei settori che ha registrato la crescita più rapida durante la crisi è quello dei prestiti *payday* e dei prestiti porta a porta a tassi da usura offerti da soggetti i quali approfittano delle persone a basso reddito che hanno difficoltà ad arrivare a fine mese. Nei paesi in cui non esistono leggi sull'usura, i tassi d'interesse per questi prestiti possono raggiungere il 5 000% annuo.

Le istituzioni finanziarie a livello di comunità cercano di contrastare questa tendenza e di aiutare i poveri e gli esclusi, incoraggiando il risparmio e altre forme di accumulo di un patrimonio personale. Per esempio il microrisparmio può contribuire a promuovere la resistenza finanziaria delle famiglie povere. A Govan (Glasgow, Regno Unito) è stato fatto uno sforzo concertato a livello locale per allontanare chi offriva prestiti ai limiti dell'usura, incoraggiando i residenti ad aprire conti di risparmio presso le cooperative di credito, e nel 2013 un quarto dei residenti era titolare di un conto⁷³.

Esiste un'intera gamma di prodotti finanziari inclusivi: risparmi, prestiti personali, prestiti per l'avviamento di nuove imprese, garanzie e polizze di assicurazione nonché servizi di consulenza finanziaria. Particolare attenzione inoltre è rivolta al miglioramento delle conoscenze e delle competenze finanziarie. Questi prodotti sono forniti da numerose istituzioni finanziarie di sviluppo comunitario, istituzioni di microfinanza e centri di consulenza finanziaria locale che svolgono intensa attività di outreach a livello di comunità:

- PerMicro, a Torino, si è specializzata nei prestiti per l'avviamento di nuove imprese e la crescita di attività autonome. Quasi la metà dei suoi clienti è composta da migranti ed essa opera già in una dozzina di città italiane. Il suo modello di credito si basa sulla collaborazione con le associazioni locali per offrire una garanzia che si fonda sulla fiducia.
- NEEM, in Svezia, concede prestiti a donne migranti che desiderano avviare un'impresa ma le cui aspirazioni stentano a concretizzarsi. Fornisce un sostegno protettivo e completo alle donne che muovono i primi passi nel mondo dell'imprenditoria.
- Fair Finance a Londra offre prestiti personali e consulenza finanziaria nel tentativo di sottrarre il mercato a chi pratica tassi usurari. Dispone di nove uffici operativi nella zona orientale di Londra, e collabora strettamente con le associazioni locali che le inviano clienti.

⁷² Il manuale pratico sull'outreach dell'EVU di Copenaghen

http://www.wikipreneurship.eu/images/5/52/EVU_Method_Catalogue_for_Outreach.pdf?PHPSESSID=de07f3721c1c77d58a10dbc f53d783f5.

⁷³ <http://www.theguardian.com/money/2013/sep/22/glasgow-credit-unions-payday-lenders>.

Lo strumento europeo Progress di microfinanza è stato varato nel 2009 e offre finanziamenti all'ingrosso alle istituzioni di microfinanza e alle banche che concedono prestiti ai gruppi di destinatari come disoccupati di lungo periodo, donne e migranti.

Molti strumenti finanziari come i fondi di microcredito probabilmente operano a un livello territoriale superiore rispetto a un tipico partenariato CLLD. Ci sono comunque alcune opportunità per utilizzare il partenariato CLLD in modo da collegarlo a questi strumenti e fornire sostegno complementare come i servizi di consulenza e le referenze. I partenariati CLLD sono con ogni probabilità in grado di collaborare con gli operatori finanziari della comunità locale o regionale, che possono includere cooperative di credito, nonché organismi che erogano microcredito e prestiti personali. Gran parte delle cooperative di credito è radicata nel territorio grazie alla comune appartenenza geografica⁷⁴.

Anche le valute alternative possono produrre profondi effetti inclusivi a livello locale. Le banche del tempo consentono ai cittadini di cedere le competenze che hanno acquisito in cambio di ore di tempo. In questo modo si può costruire capitale sociale – tappa di avvicinamento al mercato del lavoro. I sistemi di scambio locale (LETS) sono diventati una parte essenziale dell'approccio delle città di transizione alla riduzione delle emissioni di carbonio. Città come Totnes (Regno Unito) utilizzano le valute locali per promuovere gli acquisti a livello locale, mentre Riace (Reggio Calabria, Italia) utilizza una valuta locale per favorire l'integrazione dei rifugiati le cui indennità assistenziali vengono erogate con gravi ritardi (cfr. precedente riquadro 27).

Iniziative per i giovani

I giovani vengono spesso demonizzati nel dibattito pubblico e talvolta trattati come un corpo estraneo. Alcune immagini di disordini a Londra, Stoccolma, Atene e Madrid mostrano l'aperta ribellione dei giovani europei e mettono in evidenza crescenti livelli di alienazione. Quattordici milioni di giovani non sono più inseriti in un percorso scolastico o formativo né impegnati in un'attività lavorativa mentre molti Stati membri hanno raggiunto livelli di disoccupazione giovanile superiori al 50%.

Il CLLD che si occupa in particolare di giovani può cercare di raccogliere questa sfida unendo le generazioni all'interno di una comunità e sviluppando nuovi percorsi verso il lavoro. Una recente relazione di Eurofound⁷⁵ sottolinea la necessità di innovare nell'ambito dell'outreach e di riunire tutti i soggetti interessati, favorendo soprattutto i rapporti con i datori di lavoro ed evitando un approccio incentrato sul fornitore.

⁷⁴ Alcune di esse si basano su un rapporto di lavoro piuttosto che sull'appartenenza geografica.

⁷⁵ <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/541/en/1/EF12541EN.pdf>.

Figura 16: Job Point, Berlino



I giovani sono uno dei gruppi su cui più si concentrano i patti territoriali di Berlino. I patti operano attraverso gruppi di soggetti interessati a livello locale e utilizzano una forma di processo decisionale partecipativo per individuare i progetti in grado di colmare le carenze politiche. Un esempio di una nuova iniziativa dei patti è offerto dai Job Point⁷⁶, agenzie per il lavoro facilmente utilizzabili dagli utenti ubicati nei due quartieri svantaggiati di Neukölln e Mitte, il cui scopo è quello di trovare un lavoro ai disoccupati. I Job Point operano parallelamente al sistema ufficiale dei centri di collocamento ma il loro punto di forza sta nel fatto che è più facile instaurare un rapporto di fiducia poiché il Job Point non sanziona e non esprime giudizi sull'individuo. Si tratta di un sistema più informale, concepito dopo ampie consultazioni con i giovani in merito alla necessità di un tale servizio.

Le città che fanno parte della rete URBACT "My Generation at Work" stanno elaborando soluzioni radicali per la transizione scuola-lavoro. Ne fanno parte i "Go For It" (GFI), esperimenti di innovazione sociale che le città coproducono e conducono insieme ai giovani. L'attività dei GFI interessa tre settori in particolare: lo sviluppo curricolare, la mediazione e lo sviluppo di spazi. Alcuni esempi di GFI: "un giorno in azienda", "job caffè", "duetti dinamici", cooperative nel settore dell'istruzione, "percorsi professionali", "gli imprenditori a scuola". Ciascuno di questi GFI sarà sperimentato come prototipo in una città partecipante e quelli che avranno successo saranno sviluppati su più larga scala (cfr. la figura 17 di seguito).

⁷⁶ <http://jobpoint-berlin.de/>.

Figura 17: Grafico di "Go For It" - "My generation at work"



L'invecchiamento attivo

Le nostre società stanno invecchiando ma il numero degli anni di vita in buona salute non sta aumentando allo stesso ritmo dell'aspettativa di vita. Il maggior numero di anziani inattivi inoltre costituisce un onere crescente per i sistemi pensionistici e i servizi locali. Parte della soluzione sta nell'aiutare gli anziani a rimanere attivi più a lungo, tramite attività lavorative a tempo parziale, oppure mediante attività di volontariato e altre forme di azione civica. Le banche del tempo nelle quali la popolazione locale condivide e scambia la propria esperienza e il proprio tempo dimostrano di essere in grado di mobilitare tutte le generazioni. Vi è anche un considerevole potenziale per migliorare il benessere di questi gruppi promuovendo la coesione della comunità attraverso progetti territoriali su piccola scala, che favoriscono la solidarietà tra le generazioni.

Un esempio di approccio CLLD all'invecchiamento viene da Beacon Hill⁷⁷ a Boston (USA). Beacon Hill fa parte del Village movement, un movimento in crescita che aiuta gli anziani a invecchiare serenamente favorendo migliori rapporti sociali e servizi di sostegno, consentendo loro nel contempo di rimanere nelle proprie abitazioni. Invece di ghetti per pensionati, si propone l'idea di gruppi di individui che vivono in diversi quartieri o anche in aree estese quanto l'intera città, e che sono collegati da una rete.

In Europa la Finlandia ha assunto il ruolo guida per le strategie di invecchiamento attivo basato sulla comunità. A Helsinki il Living Lab lavora con gli anziani per contribuire allo sviluppo di nuovi servizi sanitari. Finalsputt illustra un nuovo modello di abitazione protetta progettato congiuntamente con gli utenti. La città di Espoo è stata la prima ad aver fondato un servizio televisivo dedicato agli anziani, CaringTV. In tutta Europa si sta sviluppando una serie di servizi digitali che collegano gli anziani alle loro reti sociali locali per combattere la solitudine e

⁷⁷ http://www.beaconhillvillage.org/content.aspx?page_id=22&club_id=332658&module_id=75811.

l'isolamento. In Spagna il citylab di Cornella sta elaborando nuove soluzioni di apprendimento, mentre nel Regno Unito l'Università della terza età tiene corsi a livello locale. Si tratta di approcci radicati nel territorio che dimostrano che il CLLD per l'invecchiamento attivo potrebbe costituire una forza importante.

5.3 I partenariati per l'inclusione sociale

I partenariati locali sono fondamentali per l'approccio del CLLD a favore dell'inclusione sociale. Questi partenariati riuniscono tutti i soggetti interessati che collaborano a individuare e poi affrontare il problema. Il CLLD apre prospettive per un coinvolgimento diretto degli utenti e delle organizzazioni della società civile. Il regolamento stabilisce che i partenariati non siano dominati da alcun settore, il che significa in pratica che i membri votanti rappresentanti del settore pubblico, della società civile e del settore privato devono essere ciascuno al di sotto del 50%.

I partenariati devono essere dinamici e vitali e la loro gestione dev'essere improntata ad approcci partecipativi affinché tutti i presenti possano contribuire. L'esperienza dimostra che gruppi composti da più di venti elementi diventano difficili da gestire. Si potrebbero organizzare sottogruppi per rendere più gestibili le riunioni principali. Sono necessarie tecniche di moderazione e facilitazione vivaci per favorire il coinvolgimento e la partecipazione dei partner.

Uguaglianza di genere e non discriminazione

Il fatto di attribuire la priorità all'integrazione dell'uguaglianza di genere e della non discriminazione nelle politiche di sviluppo locale significa riconoscere che donne e uomini, migranti e minoranze etniche, anziani, giovani e persone con disabilità non hanno attualmente parità di accesso alle risorse e alle opportunità sociali. Inoltre le esigenze di alcuni gruppi tendono spesso a differire da quelle degli utenti di riferimento dei servizi.

Grazie all'approccio del CLLD si possono compiere passi avanti nell'integrazione dell'uguaglianza di genere e della non discriminazione mediante misure pratiche. I gruppi di azione locale possono essere un fattore importante di cambiamento, dando voce e visibilità a gruppi che altrimenti resterebbero nascosti e sconosciuti. Per esempio le associazioni della comunità locale di Saragozza hanno consultato i gruppi dei migranti recenti in merito al piano di integrazione degli immigrati. Il CLLD riconosce che spesso le persone interessate sono i veri esperti della loro condizione. Questo non significa però che le persone stesse abbiano tutte le risposte: esperti e professionisti possono aiutarle a considerare le varie opzioni mentre esempi di attuazione realizzata con successo altrove possono aiutare i gruppi a pensare in maniera diversa e non convenzionale.

Le innovazioni nel partenariato e nel processo decisionale progettuale

Il coinvolgimento delle ONG e delle associazioni locali nella gestione dei progetti ha prodotto notevoli innovazioni nelle catene di attuazione relative ai progetti finanziati dall'UE. Tra queste i metodi di realizzazione dei micro-progetti, l'utilizzo di una contabilità semplificata dei costi che è stata introdotta per prima dal FSE e gli approcci al bilancio partecipativo. Costi semplificati, "progetti ombrello" e micro-progetti sono trattati più dettagliatamente al capitolo 5.

Il bilancio partecipativo è stato usato in alcune città europee per approfondire e ampliare il partenariato e coinvolgere un ampio ventaglio di cittadini. Il concetto di bilancio partecipativo

è stato sviluppato originariamente a Porto Alegre, in Brasile, dove si applica ormai da 20 anni. Quando questo concetto di bilancio è giunto ai massimi livelli, fino al 10% del bilancio comunale veniva stanziato in questo modo. L'approccio è stato copiato e sviluppato da molte organizzazioni in tutto il mondo e ha ricevuto anche il sostegno della Banca mondiale. Il principio fondamentale è organizzare inviti aperti per la presentazione di una serie di opzioni progettuali. Queste solitamente vengono esaminate per decidere quali siano fattibili. Quindi, nella terza fase, i cittadini vengono invitati a votare per i progetti da sostenere nell'area locale. La versione originale prevede che i cittadini votino direttamente per i progetti. In alcune città europee le decisioni vengono adottate da un consiglio di quartiere eletto localmente (per esempio il *Quartiersmanagement* di Berlino).

A Cascais (in Portogallo) l'ONG *In Loco* ha sviluppato una tecnica di bilancio partecipativo che il comune adesso utilizza per decidere le priorità di bilancio a livello locale. Nel corso del primo anno più di 6 000 persone hanno votato su 30 progetti. Nel secondo anno più di 30 000 persone hanno votato su 32 progetti, toccando il più alto livello di partecipazione mai raggiunto nel comune.

I progetti sono proposti attraverso nove sessioni pubbliche nelle località in cui si discutono le idee dei progetti. Le proposte contengono informazioni particolareggiate riguardanti il



Figura 18: Bilancio partecipativo a Cascais, Portogallo

bilancio, la metodologia, l'équipe, l'uso di strumenti partecipativi, le istituzioni che saranno coinvolte e la modalità di diffusione dei risultati. A partire da questo processo si opera una selezione dei progetti che vengono sottoposti all'analisi tecnica. Con questo tipo di analisi viene esaminata l'ammissibilità del progetto, mentre lo studio di fattibilità è di competenza degli uffici interni del comune che utilizzano un modello standard. I progetti ammissibili passano quindi alla fase successiva, ossia la votazione pubblica.

5.4 Definizione delle aree di CLLD a favore dell'inclusione sociale

Ai sensi del regolamento la popolazione dell'area non è inferiore a 10 000 abitanti né superiore a 150 000 abitanti, benché siano consentite eccezioni in casi debitamente giustificati. Queste cifre si riferiscono alla popolazione totale dell'area, non alla dimensione dei gruppi di destinatari.

Sono stati utilizzati diversi metodi per determinare l'area in cui si realizza il CLLD a favore dell'inclusione sociale:

- alcune aree come i complessi residenziali hanno un confine naturale, benché pochi di questi complessi possano raggiungere da soli i 10 000 abitanti;
- talvolta i confini amministrativi sono usati per comodità, ma vi è il rischio che queste aree non corrispondano, sul campo, a nessuna realtà locale del mercato del lavoro. Tuttavia, il percorso da coprire per raggiungere le aree di lavoro (descritte anche come aree urbane funzionali) può essere troppo lungo per consentire un approccio territoriale di comunità;

- le aree sono state spesso definite utilizzando un paniere di indicatori di deprivazione. Queste dimensioni solitamente riguardano la disoccupazione, il reddito, l'accesso ai servizi, l'alloggio e l'ambiente. Questo metodo è stato usato per individuare le aree interessate dai 38 Percorsi del Merseyside, benché i confini esatti siano stati considerevolmente modificati alla luce delle condizioni locali. Berlino utilizza un paniere di 12 indicatori statici e dinamici per selezionare e monitorare le 34 aree del *Quartiersmanagement*. I suoi patti per l'occupazione guardano soprattutto ai confini amministrativi dei 12 distretti;
- le aree sono state definite in funzione della preponderanza di uno specifico gruppo di destinatari. Le aree con alte percentuali di Rom sono state definite in questo modo.

La definizione delle aree è un'attività delicata. Ogni volta che si traccia una linea su una mappa si includono alcune persone escludendone altre. Vi è il rischio di una "lotteria del codice postale", in base alla quale l'accesso alla formazione o ad altre risorse progettuali è determinato dall'area di residenza piuttosto che dalla persona e dalle sue esigenze. Gli approcci del CLLD a favore dell'inclusione sociale sono, per definizione, orientati geograficamente. Tali definizioni tuttavia devono essere interpretate con una certa flessibilità.

Capitolo 6. Come realizzare il coordinamento con altri fondi

6.1 Introduzione. Perché realizzare il coordinamento tra i fondi UE?

Il coordinamento tra i fondi rappresenta un mezzo per raggiungere un fine, non un fine in se stesso. A ciascun livello devono essere chiari gli obiettivi da raggiungere mediante il coordinamento e adeguare i metodi utilizzati di conseguenza. Un miglior coordinamento può avere i seguenti vantaggi:

in primo luogo, un processo di analisi collettiva-comunitaria dei vari modi in cui la combinazione dei diversi fondi e delle numerose iniziative esistenti viene utilizzata può contribuire a strategie di sviluppo locale in grado di far fronte alle nuove sfide emergenti e di concentrarsi su ciò che la comunità desidera e può cambiare a livello locale;

in secondo luogo, può garantire che diverse iniziative seguano la stessa direzione e si rafforzino reciprocamente invece di competere per i progetti, dando luogo a doppioni o addirittura a contraddizioni reciproche. Questo tipo di coerenza politica è importante per migliorare i risultati complessivi ottenuti da diverse iniziative locali, nonché per rafforzare il contributo che lo sviluppo locale apporta ai programmi regionali e nazionali;

infine, un miglior coordinamento può contribuire a razionalizzare l'uso delle risorse umane e materiali esistenti. I locali e la capacità amministrativa possono essere condivisi, i costi di trasporto ridotti e i doppioni eliminati: in questo modo si possono ridurre i costi generali e/o riassegnare le risorse a priorità locali più importanti.

D'altro canto, un'integrazione di fondi la cui programmazione risulti carente può accrescere la complessità e distrarre i GAL dagli obiettivi principali quando si debba far fronte alle esigenze e alle opportunità locali. I soggetti interessati quindi devono evitare di istituire meccanismi di coordinamento troppo complessi, a meno che esistano vantaggi evidenti rispetto ai risultati da conseguire sul campo.

6.2. A quale livello deve realizzarsi il coordinamento tra i fondi?

Per assicurare un funzionamento efficace, il coordinamento tra i fondi, in ultima analisi, deve realizzarsi a tutti i livelli: europeo, nazionale, regionale e locale. È possibile tuttavia che un livello compensi la carenza di coordinamento ad altri livelli. Per esempio le agenzie locali cercano spesso di operare come sportello unico per i beneficiari, internalizzando la complessità della gestione di diverse fonti di finanziamento e programmi nazionali. Tuttavia, a meno che il coordinamento non migliori anche a monte, vi è il rischio che il livello locale sia oberato da procedure amministrative. In realtà, le condizioni e le opportunità di coordinamento tra i fondi a livello locale sono fissate a livello europeo, nazionale e regionale.

Il miglioramento del quadro di coordinamento UE

La Commissione ha favorito il coordinamento proponendo un regolamento unificato che copre le iniziative del CLLD finanziate dai Fondi per lo sviluppo rurale, per la pesca, di sviluppo regionale e sociale (articoli da 32 a 35 del CPR) per il periodo 2014-2020.

L'articolo 32, paragrafo 4, del CPR prevede la possibilità che la stessa strategia di sviluppo locale sia finanziata da più di un fondo (multifondo) o da un solo fondo (monofondo). Entrambe le opzioni hanno vantaggi e svantaggi, che sono illustrati in "Guidance on

Community-led Local Development in European Structural and Investment Funds" (Orientamenti sullo sviluppo locale di tipo partecipativo nell'ambito dei Fondi strutturali e di investimento europei), elaborati dalla Commissione per le AG.

Se gli Stati membri scelgono l'opzione multifondo per tutte le strategie di sviluppo locale o per alcune di esse, hanno la possibilità di indicare, nel quadro della strategia scelta, un "fondo capofila" (solitamente il fondo di maggiori dimensioni) che può coprire tutti i costi di gestione e di animazione del gruppo di azione locale (GAL). Questo può essere un elemento di semplificazione in quanto evita la necessità di giustificare la ripartizione dei costi di gestione e di animazione secondo i progetti finanziati da ciascun fondo.

Tuttavia, anche se lo Stato membro sceglie il monofondo, deve comunque assicurare il coordinamento in diversi modi: *Il sostegno dei fondi SIE interessati allo sviluppo locale di tipo partecipativo è coerente e coordinato tra i fondi SIE interessati. Tale coerenza e coordinamento sono assicurati in particolare tramite procedure coordinate di rafforzamento delle capacità, selezione, approvazione e finanziamento delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo e dei gruppi impegnati nell'attività locale"* (articolo 32, paragrafo 3, del CPR).

Il regolamento non dice come ciò debba avvenire. Le procedure dettagliate che creano le condizioni per il coordinamento a livello locale dipendono dal contesto istituzionale di ciascuno Stato membro e sono stabilite a livello nazionale o regionale.

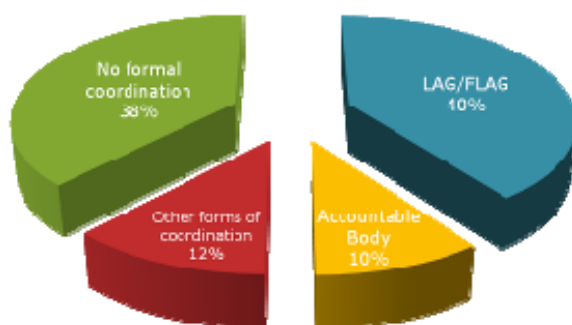
Opportunità di coordinamento a livello nazionale e regionale

Nel loro accordo di partenariato gli Stati membri devono indicare quali fondi utilizzeranno per il CLLD, perché utilizzano questi fondi, in quali tipi di aree saranno applicati, e *in che modo i fondi collaboreranno*.

Almeno il 5% del FEASR dev'essere dedicato al CLLD nelle zone rurali (LEADER). È probabile che questo porti alla continuazione delle attività di una considerevole percentuale dei 2 300 GAL LEADER esistenti (benché eventualmente con alcune modifiche ai partenariati e ai confini). Alcuni dei GAL (soprattutto quelli delle regioni ex obiettivo Convergenza) potrebbero dover affrontare un calo dei finanziamenti ricevuti dal FEASR ed è perciò probabile che siano interessati ad accedere ad altri fondi.

L'utilizzo del CLLD è del tutto volontario negli altri tre fondi. Tuttavia i circa 300 partenariati (gruppi di azione locale pesca, o FLAG) nelle zone di pesca finanziate dal FEP tra il 2007 e il 2013 hanno ottenuto un alto livello di accettazione e si prevede che almeno due terzi degli Stati membri ne sosterranno la continuazione.

Figura 19: Coordinamento tra GAL e FLAG



La figura 19 a sinistra (basata su un precedente sondaggio preliminare dei FLAG realizzato da FARNET) dimostra che quasi il 40% dei FLAG e dei GAL faceva parte dello stesso partenariato e un altro 10% condivideva un organismo responsabile locale comune. Un altro

Oltre all'opportunità del multifondo e ad altre forme di coordinamento tra i GAL nelle zone rurali e i FLAG nelle zone di pesca, esiste un considerevole potenziale di miglioramento del coordinamento tra i fondi impegnati nel CLLD nei seguenti casi.

- ✓ Utilizzazione dei fondi FESR e FSE per integrare le strategie di sviluppo rurale: ciò può avvenire a livello dell'area di un GAL o delle aree di diversi GAL riuniti, quando ciò sia opportuno viste le sfide raccolte dal FESR e dal FSE (per esempio nel caso di strategie concernenti i problemi di un più esteso mercato del lavoro o del percorso da coprire per recarsi al lavoro rientrando nelle aree di diversi GAL);
- ✓ coordinamento dei fondi FESR, FSE e FEASR per i partenariati urbano-rurali. Questi ultimi potrebbero comprendere cittadine di mercato, aree metropolitane e periurbane e/o partenariati urbano-rurali su temi specifici (alimentazione, acqua, energia, trasporti, ecc.);
- ✓ uso del FESR e del FSE per integrare strategie finanziate dal FEAMP nelle zone di pesca. Ciò potrebbe essere particolarmente importante nei porti più grandi o se i FLAG decidessero di assumere ruoli connessi al più ampio sviluppo costiero o alla crescita blu;
- ✓ Coordinamento tra il FESR e il FSE per affrontare i complessi problemi dei quartieri urbani poveri e altre sfide economiche, sociali o ambientali nelle città.

Alcuni Stati membri articolati su base regionale, nell'ambito dei propri accordi di partenariato, possono lasciare spazio a diverse forme di coordinamento dei fondi interessati con il CLLD, per consentire alle regioni e alle città maggiore flessibilità di elaborare programmi e procedure in modo più consono alle proprie specifiche esigenze. Esistono tuttavia due opzioni generali.

Con l'**opzione multifondo**, occorre un alto livello di coordinamento tra i diversi ministeri e le AG in tutti i settori indicati dalla normativa, tra cui: sviluppo di capacità, selezione e approvazione di strategie e aree, finanziamento, sistemi di gestione e controllo, sorveglianza e valutazione. Molti Stati membri stanno esaminando modalità interessanti allo scopo di raggiungere questo obiettivo, compresa la creazione di organismi intermedi congiunti, AG uniche per alcuni fondi (FESR e FSE), comitati di sorveglianza congiunti e comitati di selezione congiunti, criteri comuni e inviti congiunti o sincronizzati. Una possibilità è che i fondi raggiungano un accordo sul riconoscimento dei partenariati che possono accedere ai diversi fondi, in un pacchetto comune o in fasi.

Tuttavia, come si è detto, se i meccanismi di coordinamento sopramenzionati non sono attivi e non operano efficacemente, vi è il rischio che il fatto di obbligare i partenariati a utilizzare il

multifondo "moltiplichi" la complessità e spinga i partenariati in direzioni diverse, alterando il loro scopo originale.

Con l'**opzione monofondo**, il quadro di coordinamento nazionale o regionale tra i fondi sarà più debole e più puntuale. Tuttavia, ai sensi del CPR, gli Stati membri devono migliorare il coordinamento negli stessi settori dell'opzione multifondo: sviluppo di capacità (per esempio coordinando il sostegno preparatorio e l'assistenza tecnica), selezione e approvazione delle strategie e delle aree (fornendo almeno informazioni chiare e se possibile riunendo i calendari, le procedure di gara e i criteri di selezione) nonché sistemi di gestione e controllo. Il grado e la portata del coordinamento però saranno probabilmente molto più variabili.

La tabella 3 di seguito fornisce una panoramica delle azioni principali da adottare per garantire il coordinamento dei fondi nell'ambito delle opzioni multifondo e monofondo.

Tabella 3: Azioni per il coordinamento nell'ambito delle opzioni multifondo e monofondo

	Coordinamento con il multifondo	Coordinamento con il monofondo
Ambito dell'intervento	<ul style="list-style-type: none"> • Concordare tra i fondi i tipi di aree e i tipi di progetti • Concordare i criteri per il fondo capofila, se si vuole usare quest'opzione 	<ul style="list-style-type: none"> • Fin dall'inizio dei programmi, garantire la diffusione delle informazioni sul tipo di finanziamento disponibile, sull'obiettivo, sul luogo e sui tempi
Sviluppo di capacità, selezione e approvazione di strategie e aree	<ul style="list-style-type: none"> • Inviti comuni per il sostegno preparatorio • Sviluppo congiunto di capacità • Inviti comuni per strategie e aree • Criteri di selezione concordati • Procedure di selezione comuni • Comitati di selezione congiunti 	<ul style="list-style-type: none"> • Consentire l'utilizzo del sostegno preparatorio per la preparazione di strategie che riguardino anche la portata del sostegno di altri fondi. • Unificare gli inviti per quanto possibile e fornire almeno un calendario • Gruppi di lavoro per coordinare i criteri e le procedure di selezione • Coordinare i flussi di informazione tra i comitati di selezione
Gestione e controllo dei finanziamenti	<ul style="list-style-type: none"> • Criteri di ammissibilità concordati per la selezione dei progetti • Funzioni comuni per i GAL nella selezione dei progetti • Funzioni comuni per le AG nella realizzazione • AG congiunte per alcuni fondi • Organismi intermedi comuni • Comitati o sottocomitati di sorveglianza congiunti • Procedure di verifica della gestione comuni 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantire che gli ampi criteri di ammissibilità per ciascun fondo si riflettano nei documenti pertinenti • Gruppi di lavoro CLLD interfondo per unificare e chiarire le questioni della complementarità e di ammissibilità, nonché il ruolo del GAL • Piattaforme, gruppi di lavoro tecnici e reti comuni per condividere le buone pratiche tra i fondi (reti nazionali coordinate o congiunte) • Procedure di verifica della gestione
Sorveglianza e valutazione	<ul style="list-style-type: none"> • Piani sincronizzati che distinguono tra ciascun fondo 	<ul style="list-style-type: none"> • Come per il multifondo

Riquadro 29: Coordinamento a livello regionale in Polonia

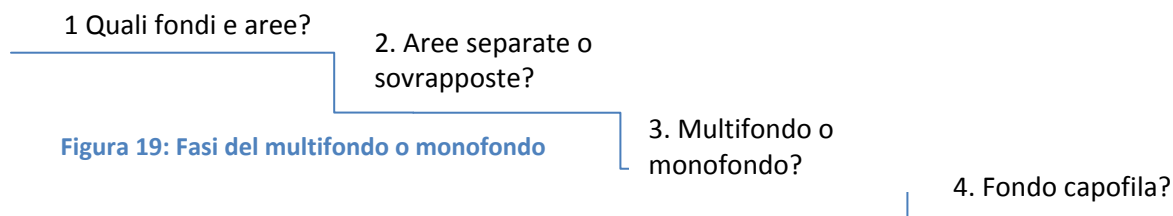
In Polonia il coordinamento del CLLD è di competenza delle autorità regionali (Voivodato) che hanno un duplice ruolo: sono l'AG per i programmi regionali finanziati dal FSE e dal FESR, e ad esse sono state delegate alcune funzioni di organismo intermedio dall'AG responsabile per il FEASR e il FEAMP. Tuttavia, per garantire un approccio comune, le norme riguardanti il processo di selezione, tra cui i criteri di selezione, sono stabilite a livello nazionale e sono comuni per tutte le regioni. Le autorità regionali sono in grado di coordinare il sostegno preparatorio ed eventualmente un processo di selezione congiunto, con un comitato di selezione a livello regionale. Dopo la selezione il comitato svolge anche un ruolo di coordinamento dell'attuazione del CLLD nella regione.

Molte regioni stanno considerando l'utilizzo di questa opzione; in particolare il voivodato della Cuiavia Pomerania ha designato nel proprio programma operativo regionale due assi di priorità CLLD (uno riguardante la priorità d'investimento 9d del FESR e uno riguardante l'articolo 3, paragrafo 1, lettera b, punto vi, del FSE). Se la proposta sarà approvata, i GAL sarebbero in grado di integrare alternativamente i due fondi suddetti con il FEASR e il FEAMP, indicando nelle proprie strategie quali attività saranno finanziate da quale fondo.

6.3 Due scenari di coordinamento tra i fondi a livello locale

I partenariati locali devono chiarire quattro questioni prima di poter decidere come migliorare il coordinamento tra i fondi a livello locale.

La figura 20 di seguito mostra che, in primo luogo, devono sapere quale dei quattro fondi possibili sosterrà il CLLD e in quale tipo di area. In secondo luogo devono sapere se queste aree potranno sovrapporsi o se saranno tenute del tutto separate.



In terzo luogo devono sapere se il multifondo è previsto, e in caso contrario quali sono le procedure perfezionate per il coordinamento tra i fondi. Infine, devono sapere se l'opzione del fondo capofila è consentita.

Se un unico fondo sostiene il CLLD e/o i fondi che si occupano di CLLD operano in aree distinte, non c'è margine di coordinamento tra i fondi a livello locale (soltanto cooperazione tra aree diverse). Se invece due o più fondi sono utilizzati per sostenere il CLLD e le aree in cui operano si sovrappongono, vi è un margine di miglioramento del coordinamento dei fondi a livello locale, *anche nello scenario monofondo*.

Il riquadro 30 di seguito mostra che nel caso del **multifondo**, i partenariati locali potranno elaborare un'ampia strategia di sviluppo che copra il campo di applicazione di tutti i fondi fin dall'inizio. Il processo è semplificato dal fatto che dovrebbe esserci un unico invito per il sostegno preparatorio e per le principali strategie, con gli stessi criteri e le stesse procedure, un comitato di selezione e AG o OI congiunti. Dovrebbero esserci anche criteri unificati per la

selezione dei progetti e chiarezza sul ruolo svolto da ciascun fondo. Tuttavia la strategia, il piano d'azione e il piano finanziario devono indicare quale fondo finanzi una particolare parte, mentre la sorveglianza e la rendicontazione devono rimanere separati. Il processo sarà generalmente più semplice a livello locale, purché questi meccanismi di coordinamento siano istituiti adeguatamente a livello nazionale o regionale. Altrimenti potrebbe essere più complesso.

Nel caso del **monofondo**, i partenariati locali potrebbero comunque riuscire ad accedere a diversi fondi per finanziare le proprie strategie di sviluppo locale, ma l'onere del coordinamento dei diversi pacchetti di finanziamenti sarà maggiore a livello locale. I partenariati locali hanno sempre cercato il modo di integrare i propri finanziamenti di base assumendo funzioni supplementari finanziate da altri fondi. Per esempio, i partenariati irlandesi per lo sviluppo rurale gestiscono programmi cospicui per l'inclusione sociale, che ricevono finanziamenti del FSE, e molti partenariati spagnoli hanno gestito partenariati EQUAL o ne hanno fatto parte e hanno gestito progetti INTERREG. Circa il 40% dei gruppi di azione locale pesca originariamente faceva parte anche dei gruppi LEADER e adesso gestisce sia LEADER che l'asse 4 del FEP.

In questo senso le opportunità dipendono però molto dal fatto di essere al posto giusto nel momento giusto. In questa situazione i partenariati locali devono garantire il proprio finanziamento di base da un fondo, cercando di aggiungere altri flussi di finanziamento quando se ne presenti l'opportunità.

Poiché i partenariati locali non sono necessariamente in grado di accedere ad altri fondi, la Commissione suggerisce l'adozione, nell'ambito di uno specifico quadro giuridico, di una certa flessibilità tra i fondi che consenta alle strategie di sviluppo locale di finanziare operazioni le quali rientrano anche fra le competenze di altri fondi SIE, a condizione che siano coerenti con le norme specifiche dei rispettivi fondi e con gli obiettivi della strategia di sviluppo locale e del programma di sostegno. Se la maggior parte delle operazioni può essere già finanziata da un fondo, il motivo per accedere ad altri fondi è quello di reperire risorse supplementari (che di per sé può essere molto importante in periodi di austerità).

Il riquadro 30 di seguito riassume le implicazioni dei due principali scenari sul coordinamento dei fondi UE per i partenariati locali.

Riquadro 30: Implicazioni del multifondo e del monofondo sul coordinamento dei fondi a livello locale

	Implicazioni locali del multifondo	Implicazioni locali del monofondo
Ambito dell'intervento	<ul style="list-style-type: none"> Le strategie locali possono coprire l'intero campo di applicazione dei fondi coinvolti nel CLLD. 	<ul style="list-style-type: none"> Le strategie locali riguardano in particolare un fondo specifico per poi ricercare un'associazione e un coordinamento con partenariati che riguardano altri fondi. In alternativa possono sviluppare un'ampia strategia e cercare di attrarre fondi da fonti diverse.
Sviluppo di capacità, selezione e approvazione di strategie e aree	<ul style="list-style-type: none"> Sostegno preparatorio congiunto per tutti i fondi. Sviluppo congiunto di capacità. Inviti unici per tutti i fondi assieme. 	<ul style="list-style-type: none"> Inviti, criteri di selezione e comitati di selezione separati. Diverse parti della strategia possono essere finanziate da diversi fondi su base ad hoc.

	<ul style="list-style-type: none"> • Criteri di selezione comuni. • Procedure di selezione comuni. • Comitati di selezione congiunti. • La strategia, il piano d'azione e il piano finanziario devono indicare quali parti sono finanziate da quale fondo. 	<ul style="list-style-type: none"> • E/o sottoaree e partenariati diversi possono coesistere nello stesso territorio. • Ci sono molte alternative di coordinamento locale (cfr. di seguito).
Finanziamento, gestione e controllo	<ul style="list-style-type: none"> • Una serie di criteri di ammissibilità per la selezione dei progetti. • Procedure e criteri chiari per decidere quali progetti sono finanziati da quale fondo. • Funzioni comuni del GAL per tutti i fondi. • Disposizioni comuni per le verifiche di gestione. 	<ul style="list-style-type: none"> • Procedure e criteri di ammissibilità diversi per la selezione dei progetti. • Teoricamente le condizioni di ammissibilità per ciascun fondo devono essere definite in termini ampi e flessibili. • Procedure di verifica della gestione per ciascun fondo.
Sorveglianza e valutazione	<ul style="list-style-type: none"> • Piani sincronizzati che distinguono tra un fondo e l'altro. 	<ul style="list-style-type: none"> • Per ciascun fondo si deve assicurare la rendicontazione, la sorveglianza e la valutazione.

Riquadro 31: Coordinamento dei fondi UE in Tirolo, Austria

Nel periodo 2007-2013, gli otto gruppi di azione locale LEADER nella regione austriaca del Tirolo beneficiavano già di un modello integrato per il coordinamento dei fondi UE che associava sia le caratteristiche "dall'alto" che quelle "dal basso". Era previsto che le aree locali elaborassero e attuassero strategie coerenti con gli obiettivi regionali, rispettando alcuni principi comuni (gioventù, integrazione di genere, attenzione ai progetti energetici, TIC, ecc.) e utilizzando lo stesso sistema di gestione della qualità. A loro volta, i GAL sono riusciti a impiegare tutti i principi di LEADER per promuovere iniziative locali innovative.

Nel marzo 2013 il governo tirolese ha approvato le proposte di "gestione regionale 2020" basate sull'esperienza passata. L'obiettivo è finanziare i partenariati CLLD con tre programmi distinti: il 5% del FEASR, il 16% del programma regionale FESR e fino al 15% del programma di cooperazione territoriale europea (transfrontaliera) tra Austria e Italia (anche FESR). Nel caso del programma regionale FESR le priorità saranno le cittadine e i centri locali minori, le PMI e l'innovazione, i cambiamenti climatici e l'inclusione sociale.

Il governo regionale è già l'AG sia per LEADER che per il FESR e un'unità agirà come sportello unico per garantire il coordinamento a livello di strategia e di progetto tra i diversi uffici dell'amministrazione. Ci sarà un sistema di sorveglianza comune per tutti i progetti GAL e un impegno costante per semplificare il sistema di presentazione delle candidature e di controllo mediante norme comuni e liste di controllo.

6.4. Quali fasi possono essere intraprese a livello locale per migliorare il coordinamento tra i fondi?

Per quanto i partenariati e le strategie di sviluppo locale saranno inevitabilmente plasmati dall'architettura delle opportunità di finanziamento dell'UE, il messaggio principale per gli attori locali è che le strategie devono essere determinate dalle esigenze locali. Le strategie non devono ridursi a semplici elenchi di progetti che possono essere finanziati nell'ambito dei principali meccanismi finanziari. Esse devono basarsi su "ciò che la comunità vuole cambiare" e "sull'obiettivo che si prefigge di raggiungere per l'anno X". Invece di limitarsi ad adattarsi a formule imposte dall'alto, i partenariati locali devono sviluppare forme di coordinamento più adatte alle loro circostanze e agli obiettivi delle loro strategie.

Il coordinamento tra i fondi a livello locale può aver luogo nel contesto dello sviluppo delle strategie, dell'organizzazione del partenariato, della definizione dell'area e delle verifiche di gestione.

Riquadro 32: Una mappa di pianificazione CLLD

In Ungheria la rete rurale nazionale ha elaborato una mappa di pianificazione CLLD, che fornisce un modello per aiutare i partenariati locali a trattare tematiche diverse come i cambiamenti climatici e la povertà in un'unica strategia di sviluppo locale. Il modello è disponibile come strumento per aiutare il partenariato locale a utilizzare al meglio il CLLD e l'approccio multifondo.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE332A5-E5D8-DAE8-40CB-16AB62C0D672

Come utilizzare il coordinamento tra i fondi per rafforzare le strategie di sviluppo locale?

Il coordinamento tra i fondi può consentire alle strategie di sviluppo locale di adottare un approccio più integrato e olistico e di ampliare il loro campo di applicazione per affrontare diversi tipi di problemi. Anche se in ciascun fondo vi è una grande flessibilità per il CLLD, i principali soggetti interessati coinvolti nel fondo molto probabilmente lo orienteranno in una certa direzione. Per esempio è poco probabile che i soggetti interessati rurali vogliano che la città assorba il grosso dei finanziamenti del FEASR in un partenariato urbano-rurale, ed è poco probabile che le organizzazioni della pesca desiderino che un'elevata percentuale del finanziamento FEAMP sia spesa in infrastrutture per lo sviluppo generale. Quindi generalmente l'accesso a fondi diversi (singolarmente o attraverso il multifondo) non soltanto consente ai partenariati locali di ampliare il loro campo di azione - ma anche di rivolgere una maggiore attenzione ad alcuni settori o questioni che altrimenti avrebbero difficoltà a trattare.

Inoltre, quando i partenariati locali diventano responsabili di azioni normalmente finanziate da molti fondi diversi, sono più capaci di garantire la coerenza tra le politiche principali che influiscono sullo sviluppo locale. Per esempio possono garantire che le decisioni sulle infrastrutture su piccola scala (finanziate per esempio dal FESR) siano coerenti con gli sforzi per creare posti di lavoro nel settore alimentare (finanziate per esempio del FEASR).

Alla luce di tali osservazioni, esistono due approcci principali alla cooperazione tra fondi nello sviluppo delle strategie:

1. Dal generale al particolare.

Il primo approccio comporta un approccio olistico a tutte le principali esigenze e sfide di un'area specifica per poi restringere il campo a quelle in cui esistono maggiori possibilità di ottenere risultati a livello locale con i diversi fondi disponibili.

Il vantaggio di questo approccio è che offre una panoramica più integrata e sistemica su tutte le questioni e sui collegamenti tra loro, cui si può successivamente attribuire una diversa priorità nella strategia di sviluppo locale. A queste priorità si può fare riferimento per sviluppare pacchetti di finanziamento che si adattano ai diversi fondi UE ma rientrano comunque in un quadro complessivo coerente. Se non vi è un finanziamento multifondo, i partenariati possono comunque utilizzare la stessa strategia generale ad ombrello per richiedere, all'occorrenza, il contributo di diversi fondi.

Riquadro 33: Pianificazione multisettoriale in Andalusia e piattaforma multifondo nell'area sud-orientale di Cork

In Andalusia, Spagna, l'AG per l'asse 4 del FEASR (LEADER) ha realizzato la prassi di una più ampia pianificazione territoriale, per garantire coerenza politica e migliorare il meccanismo di elaborazione e sorveglianza delle strategie generali di sviluppo locale multisettoriale attuate mediante diversi fondi. Molti partenariati locali in Andalusia hanno accesso a diversi fondi UE, nazionali, regionali e locali, nonché al FEASR. L'AG offre sostegno all'analisi multisettoriale (AMS) di ciascun territorio LEADER e, su questa base, prepara anche un piano d'azione globale (PAG) che specifica tutti i possibili interventi che possono essere sovvenzionati attraverso LEADER. Utilizzando l'AMS e il PAG, i partenariati locali preparano strategie locali ampie che riflettono le più generali esigenze dell'area, individuando le varie fonti di finanziamento. http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf

Piattaforma multifondo del SECAD (area sud-orientale di Cork)

Il SECAD, acronimo di "South East Cork Area Development" (sviluppo dell'area sud-orientale di Cork) è un partenariato locale che opera nell'area sud-orientale dell'Irlanda e attinge a varie fonti di finanziamento per attuare diversi aspetti della propria strategia di sviluppo locale. La strategia è incentrata su quattro pilastri principali: lo sviluppo rurale, finanziato dal FEASR con cofinanziamento nazionale; l'inclusione sociale, finanziata dal FSE e da un'iniziativa nazionale; i trasporti, finanziati dall'UE (programma EIE) e da fonti nazionali; e l'attivazione del mercato del lavoro, finanziata da fonti nazionali. Alcune delle azioni nella strategia, come un'iniziativa per la produzione di un film da parte di giovani, fanno affidamento su una combinazione di queste fonti di finanziamento per coprire aspetti diversi, come i trasporti e l'acquisto di attrezzature, e per garantire la gestione complessiva.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE324DD-9F8F-AA72-C975-2373D5D36F76

È importante però evitare alcuni rischi. Il primo è la pressione tesa ad aumentare la scala geografica dell'intervento, per coprire adeguatamente tutti i problemi. Poiché i problemi economici, sociali e ambientali hanno effetti a livelli diversi, la tendenza è di ampliare le dimensioni dell'area per poter affrontare il maggior numero di problemi. Il secondo è il rischio che le preoccupazioni dei soggetti interessati più deboli si disperdano nel quadro generale.

Un modo per evitarlo è includere alcuni temi, gruppi di beneficiari o assi settoriali nella strategia, sulla spinta dei soggetti locali direttamente interessati. Questi poli di attività possono evolversi in "comunità di interessi" che dirigono alcune parti della strategia e preparano i progetti. Potrebbe anche essere utile creare specifici comitati di selezione o "sub-partenariati" per diverse parti della strategia, in modo da dar voce a determinati gruppi. Esempi di tali approcci comprendono i partenariati esistenti che si occupano sia di sviluppo rurale che di pesca e le strategie integrate dei partenariati irlandesi LEADER (cfr. l'esempio precedente e quello dell'IRD Duhallow di cui al capitolo 5. Anche il gruppo gallese LEADER Menter Mon ha fondato una comunità di interessi che riunisce diversi soggetti interessati, per affrontare un'opportunità individuata nella sua strategia di sviluppo locale, ossia quella di "trasformare l'attività del camminare in un'attività economica".

2. Integrazione dal basso

L'approccio alternativo consiste nel cominciare dai punti nevralgici, in termini di energia e attività, esistenti all'interno della comunità e creare una più ampia strategia di tipo "bottom-up". Per esempio, una comunità può essere particolarmente concentrata sull'occupazione giovanile e attiva soprattutto in questo settore. La strategia comincerebbe riunendo, da un lato, i giovani e, dall'altro, le scuole, gli uffici di orientamento professionale, gli uffici di collocamento, le associazioni sportive e i centri ricreativi, i datori di lavoro, le agenzie di sviluppo, ecc. I progetti potrebbero interessare diversi campi di intervento come l'imprenditorialità, la formazione, le infrastrutture sociali e culturali, gli alloggi, ecc. In questo modo la popolazione locale attiva nel settore della gioventù entrerebbe in contatto con persone che si occupano di questioni correlate, le quali a loro volta potrebbero costituire altri poli per attività e progetti della comunità (cfr. per esempio il progetto URBACT "My generation on Youth" di cui al capitolo 5 e i progetti locali sull'integrazione dei Rom di cui al capitolo 3 (Alba Iulia, Romania - Nodus URBACT e Udine, Italia - Rete URBACT Romanet).

Nel periodo 2007-2013 un esempio di questo tipo di approccio sono i gruppi LEADER delle aree rurali che hanno richiesto finanziamenti al FEP per coprire le attività destinate alle comunità costiere e di pesca nelle loro aree o in quelle adiacenti (cfr. l'esempio riportato di seguito del GAL LEADER del Levante Almeriense, in Andalusia, Spagna, che ha sviluppato la strategia e ha chiesto e ottenuto di gestire l'asse 4 del FEP).

Nel periodo 2014-2020 c'è l'opportunità di prendere in considerazione questi nodi tematici fin dall'inizio e di mappare in maniera assai più sistematica le politiche esistenti e le organizzazioni che operano a livello locale. Le autorità francesi, per esempio, hanno mappato la combinazione degli interventi dei fondi UE nelle diverse aree. Ciò dovrebbe consentire alle organizzazioni locali di formare alleanze più coese e raggiungere un accordo su come utilizzare i diversi fondi in maniera più efficace che in passato.

Come utilizzare il coordinamento tra i fondi per rafforzare i partenariati di sviluppo locale

Uno dei principali ostacoli a un migliore coordinamento tra i fondi è dovuto all'opposizione dei soggetti interessati esistenti e al loro timore di perdere potere, influenza, risorse e in ultima analisi il posto di lavoro in seguito alla riorganizzazione. Di conseguenza essi resistono a qualsiasi cambiamento o interferenza nei propri "domini". La difesa dei propri interessi particolari si unisce spesso a una reale preoccupazione che le priorità e i valori principali della propria organizzazione risulteranno diluiti a causa dell'integrazione con altri (più potenti)

organismi. Questi timori si fanno sentire a tutti i livelli, da quello dell'UE a quello degli organismi nazionali e regionali e, ovviamente, sono presenti a livello locale.

Il superamento, da parte dei soggetti interessati costituiti, della difesa dei loro interessi particolari e dei loro legittimi timori relativi alla possibilità che i loro obiettivi principali vengano diluiti rappresenta un compito estremamente delicato che dev'essere affrontato con sensibilità per evitare divisioni nella comunità. È importante riconoscere quindi che un migliore coordinamento non comporta necessariamente fusioni o tagli alle risorse materiali e umane. Vi è una serie di approcci alternativi che può portare a soluzioni favorevoli per entrambe le parti (organizzazioni locali e soggetti interessati) per quanto concerne una più efficace divisione di compiti e responsabilità. Alcune delle principali possibilità organizzative per migliorare il coordinamento dei fondi sono illustrate di seguito.

- *Integrazione in una struttura giuridica comune*

Molti partenariati locali finanziati da LEADER o dall'asse 4 del FEP hanno adottato la forma di entità giuridica indipendente. La forma più comune è quella di un'associazione senza fini di lucro, ma ci sono anche esempi di fondazioni e aziende pubbliche o altre forme di società di distribuzione senza fini di lucro. Indipendentemente dalla forma giuridica, il principio di questo approccio è che un'entità - solitamente la prima ad essere costituita - assume la responsabilità di elaborare e attuare una strategia finanziata da un altro fondo.

Come si è già detto, circa il 40% delle strategie locali finanziate dall'asse 4 del FEP sono state elaborate e adesso sono gestite da partenariati che originariamente hanno cominciato la propria attività come gruppi di azione locale LEADER. Adesso però anche i gruppi di azione locale pesca possono guidare le azioni finanziate da FSE, FESR e FEASR.

Anche i partenariati esistenti, diversi dai GAL e dai FLAG, finanziati dal FSE o dal FESR possono fare altrettanto, purché rispettino i principi dei gruppi di azione locale CLLD. In tutti questi casi il modo migliore per garantire che i valori e gli obiettivi fondamentali di ciascun fondo siano rispettati è che dei sottocomitati distinti siano responsabili delle varie parti della strategia e della selezione del progetto.

Riquadro 34: Coordinamento tra FLAG e GAL nel Levante Almeriense, Spagna

Nel 2009 il GAL LEADER nel Levante Almeriense ha risposto all'invito dell'Andalusia rivolto ai gruppi di azione locale pesca. Riunendo i soggetti interessati più rappresentativi, ha preparato una strategia di sviluppo locale per le comunità di pescatori di Carboneras e Garrucha. La strategia e il partenariato di nuova istituzione sono stati approvati dall'ufficio regionale responsabile per la pesca e l'acquacoltura. Il GAL LEADER è stato quindi riconosciuto come "gruppo di sviluppo rurale e della pesca" che continua ad agire come entità giuridica, e il cui gestore supervisiona entrambi i programmi. Il FLAG tuttavia ha un animatore dedicato, una contabilità separata e un proprio consiglio comprendente i soggetti interessati più rappresentativi per la sua strategia dell'asse 4 del FEP. Il consiglio del FLAG seleziona i progetti dell'asse 4 del FEP mentre quello del GAL seleziona i progetti LEADER.

- *Integrazione in un organismo responsabile comune*

In alcuni paesi e alcune regioni il palcoscenico è già "affollato", date le molte organizzazioni e agenzie esistenti che operano a livello locale. In questi casi la creazione di un'altra entità giuridica può essere controproducente ed essere fonte di conflitti. In altri paesi, le organizzazioni della società civile non hanno l'esperienza né la capacità di gestire una strategia di sviluppo locale autonomamente. In entrambi i casi, una soluzione potrebbe essere quella di utilizzare un'organizzazione locale già esistente ed esperta - solitamente un comune o un ente pubblico - come organismo responsabile. L'organismo responsabile assume l'intera responsabilità dell'amministrazione, della gestione e del controllo finanziario della strategia ma ne delega l'elaborazione e l'attuazione (per esempio la selezione del progetto) a un partenariato o a un comitato di selezione che rispetti le norme CLLD.

In entrambi i casi - integrazione in una struttura giuridica comune oppure ricorso a un organismo responsabile - è essenziale che coloro che si trovano a guidare ciascuna componente della strategia e a selezionare i progetti rispecchino effettivamente gli interessi della comunità locale affinché quella parte specifica della strategia non perda di mordente. Come si è detto, a tal fine è possibile ricorrere a sub-partenariati separati o comitati per la selezione dei progetti.

Figura 21: Un unico organismo responsabile per il coordinamento di quattro fondi



Quando si ricorra a un organismo pubblico responsabile, l'amministrazione finanziaria e il controllo non devono innescare una situazione per cui gli interessi del settore pubblico egemonizzino la strategia o il partenariato.

Riquadro 35: La gestione dei GAL e dei FLAG tramite un unico organismo - i Pays in Francia e le agenzie di sviluppo locale in Grecia

In Francia i *Pays* sono organismi intercomunali che spesso fungono da entità giuridica sia per un GAL che per un FLAG. Il *Pays* Pirenei Mediterraneo, per esempio, gestisce il partenariato di un GAL e il partenariato di un FLAG, ciascuno con il proprio comitato di selezione del progetto. Quasi il 50% dei membri del comitato di selezione del FLAG provengono dal settore della pesca, che svolge quindi un ruolo decisivo nell'indirizzare l'operato dei FLAG. Come entità giuridica il *Pays* garantisce la sana gestione dei due programmi e il coordinamento delle loro strategie. Il presidente del *Pays* firma tutti i documenti giuridici a nome del FLAG e del GAL.

In Grecia i GAL e i FLAG sono gestiti dalle agenzie di sviluppo locale (ASL) che sono società private composte da azionisti. Le ASL sono giuridicamente responsabili dell'amministrazione

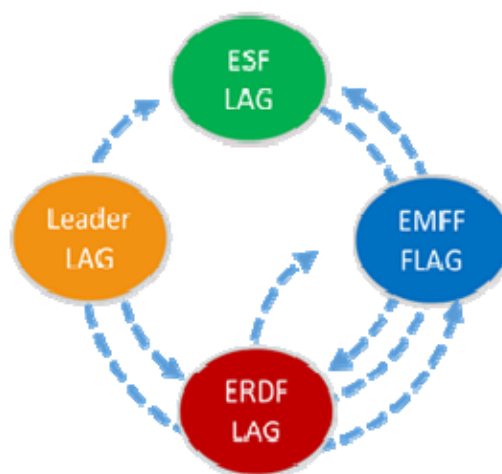
e della realizzazione delle strategie di sviluppo locale. Gli azionisti della ASL formano, insieme ad altri soggetti interessati, le assemblee generali dei GAL e dei FLAG, i cui comitati di gestione agiscono da organi decisionali per i rispettivi programmi e riferiscono alla ASL.

- *Altre forme di coordinamento organizzativo*

La gestione di diversi fondi UE da parte di un'unica organizzazione ombrello - un'entità giuridica separata o un organismo responsabile comune - è la forma di coordinamento più completa e sicura. Esistono tuttavia molte altre forme di coordinamento che non comportano questo tipo di fusione organizzativa. In linea di principio è possibile che diverse organizzazioni locali concordino una strategia complessiva con differenti assi specifici (in termini tematici o di gruppi di destinatari), grazie al sostegno di fondi diversi, delegando poi la gestione quotidiana e il processo decisionale di ciascun asse a partenariati separati. Anche in questo caso però i partenariati devono dimostrare non soltanto l'assenza di doppiioni ma anche l'integrazione reciproca delle diverse componenti. A tal fine si può utilizzare uno dei seguenti metodi:

- ✓ Formalmente i rappresentanti di ciascuna organizzazione possono far parte dei comitati di gestione e degli organismi decisionali delle altre organizzazioni
- ✓ Possono tenere periodicamente riunioni di coordinamento tecnico e strategico
- ✓ Possono concordare criteri, procedure e sistemi di segnalazione per i progetti
- ✓ Possono condividere il personale addetto alla proiezione e il sostegno al progetto
- ✓ Possono condividere sistemi e personale finanziario e amministrativo
- ✓ Possono condividere le sedi

Figura 22: Rapporti potenziali tra i comitati di gestione dei GAL sostenuti dai diversi fondi



Riquadro 36: Comitati di coordinamento tecnico nella valle del Jerte, Spagna

Il gruppo LEADER spagnolo della valle del Jerte ha istituito un "comitato di coordinamento tecnico" che riunisce il personale del partenariato stesso e quello di tutti gli altri progetti locali che si occupano di integrazione sociale, scuola, sanità, protezione ambientale e pianificazione dello spazio. Il gruppo LEADER polacco "valle della carpa" opera nella stessa area e condivide le stesse sedi e lo stesso sito con il FLAG. Per garantire il coordinamento, i gruppi LEADER irlandesi e finlandesi spesso fanno parte dei comitati di gestione dei FLAG che si sovrappongono alle loro aree di riferimento.

Come utilizzare il coordinamento tra fondi per migliorare la definizione delle aree locali

Come si è detto in precedenza, ci sono due motivi per cui dai tentativi di migliorare la cooperazione tra fondi potrebbero scaturire aree operative più ampie. In primo luogo i

processi economici, sociali e ambientali operano su scale geografiche differenti e il modo più semplice per inglobarli tutti è quello di scegliere il massimo comune denominatore (ossia un'area che comprenda tutti gli aspetti). In tal modo si può anche soddisfare l'esigenza di ridurre i costi di attuazione in considerazione del maggior rigore dei bilanci pubblici.

Un eccessivo aumento di dimensioni pone tuttavia a repentaglio il vantaggio principale offerto dal CLLD, ossia quel senso di prossimità, identità e interesse comune necessario affinché la comunità si ponga veramente alla guida del processo.

È importante quindi che gli attori locali e le amministrazioni regionali e nazionali siano consapevoli dell'ampio ventaglio di alternative entro il quale si possono definire i confini, senza che ciò comporti necessariamente un'espansione infinita. Queste alternative possono essere utilizzate dalle diverse forme di partenariato citate in precedenza.

- *Confini identici o simili tra i fondi*

Laddove i problemi affrontati da due o più fondi siano diffusi su un'area simile, anche i confini delle strategie CLLD possono essere approssimativamente simili. Per esempio alcuni di gruppi di azione locale Leader in Polonia, e tutti quelli della Lettonia, hanno confini identici ai gruppi di azione locale pesca.

Si tratta ovviamente dell'opzione più chiara e semplice. È essenziale tener presente però che i confini non devono coincidere esattamente. Per esempio non ha senso escludere da un fondo una sacca significativa di deprivazione o di attività economica per mere ragioni di omogeneità.

Figura 23: GAL e FLAG con lo stesso confine



Occorre seguire sempre il principio di fissare confini funzionali all'attuazione della strategia.

- *Demarcazione*

-

Si tratta di un'altra opzione relativamente semplice, applicabile per esempio se i progetti sulla costa o vicino alla costa sono finanziati dal FEAMP, mentre quelli nell'entroterra rurale sono finanziati dal FEASR. Questa strategia potrebbe essere attuata da due comitati di selezione dello stesso partenariato, oppure da due partenariati che cooperino strettamente.

Figura 24: Demarcazione territoriale



Riquadro 37: L'approccio della demarcazione alle strategie complementari utilizzate dai GAL e dai FLAG italiani

Nel periodo 2007-13 la demarcazione vigente in alcune regioni italiane impediva ai comuni compresi in un gruppo LEADER di essere ammissibili ai finanziamenti dell'asse 4 del FEP. In Abruzzo per esempio il FLAG della Costa dei Trabocchi opera nei comuni costieri della provincia di Chieti, mentre il GAL LEADER Maiella Verde comprende i comuni vicini nell'entroterra del FLAG. Le due organizzazioni curano il coordinamento e la complementarità delle rispettive strategie. Per esempio il GAL punta a raggiungere le parti più remote dell'area e i micro-produttori artigianali, mentre il FLAG si propone di integrare le comunità di pescatori nel più ampio processo di sviluppo territoriale.

Per ulteriori informazioni cfr. la pag. 9 di FARNET Magazine, Fisheries Communities at the Heart of Local Development (Le comunità della pesca al centro dello sviluppo locale).

- *Condivisione delle sfide o dei confini geografici*

Questa situazione si verifica quando aree diverse condividono un confine comune. Per esempio se una serie di aree rurali condivide una linea costiera, un estuario, un fiume o una catena montuosa, o se sono al margine di un centro urbano.

In questi casi potrebbe essere utile disporre di strategie o assi separati per ciascuna area rurale, finanziati per esempio dal FEASR, insieme a una strategia concordata che copra il confine condiviso finanziata da un altro fondo o da altri fondi (per esempio il FEAMP nel caso della costa o il FESR e il FSE nel caso di una città).

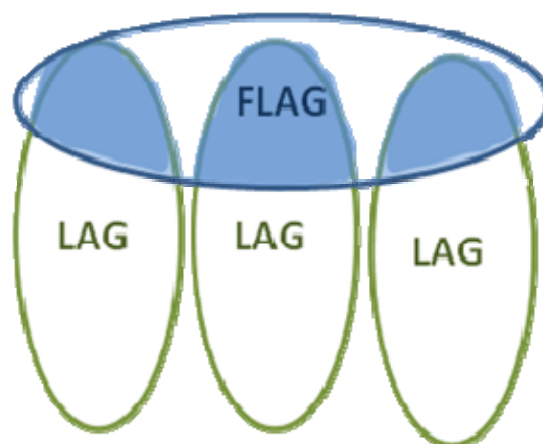


Figura 25: Condivisione dei confini geografici

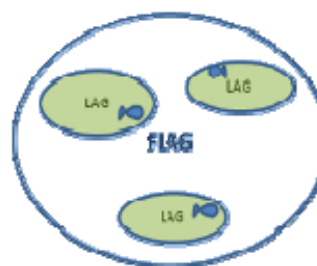
Per esempio ognuno dei sei gruppi di azione locale pesca irlandesi segue la costa e attraversa le aree di numerosi GAL LEADER. Come si è detto, per garantire il coordinamento anche i membri del comitato di gestione del GAL fanno parte del comitato di gestione del FLAG.

- *Cooperazione su temi comuni*

Questo può essere utile per gestire aree sufficientemente piccole in modo da incoraggiare la partecipazione della comunità e nel contempo per far sì che le strategie CLLD si estendano a sufficienza in modo da affrontare i temi comuni che interessano un'area più ampia.

Quest'approccio è stato originariamente sviluppato in Finlandia per affrontare i problemi delle comunità di pescatori isolate e disperse in diverse aree rurali coperte da LEADER.

Figura 26: FLAG e GAL cooperano su temi comuni



Essenzialmente uno dei gruppi di azione locale rurale agisce come capofila per una strategia congiunta delle aree di pesca, con la partecipazione delle altre aree. Questo tipo di approccio potrebbe essere utilizzato, per esempio, da numerosi gruppi rurali o di pesca finanziati dal FEASR o dal FEAMP per sviluppare una strategia comune nei confronti di un polo di attività economica o dell'area di un mercato del lavoro finanziata dal FESR o dal FSE. Potrebbe anche essere utilizzato da molti quartieri per far fronte ad alcuni problemi comuni a una città.

Riquadro 38: Cooperazione tra FLAG e GAL nella Finlandia orientale

Il FLAG della Finlandia orientale copre 11 aree LEADER, in parte perché l'identità dell'area del FLAG si basa sul sistema idrico dei laghi (area del lago di Saimaa) della zona che si è ritenuto necessario includere integralmente, e in parte per garantire che una massa critica di pescatori fosse coperta dalla strategia. Tutti gli 11 GAL LEADER fanno parte del partenariato FLAG e quindi seguono il lavoro sostenuto dalla strategia per la pesca. Uno dei GAL, il GAL LEADER Rajupusu, agisce anche come entità giuridica per il FLAG della Finlandia orientale.

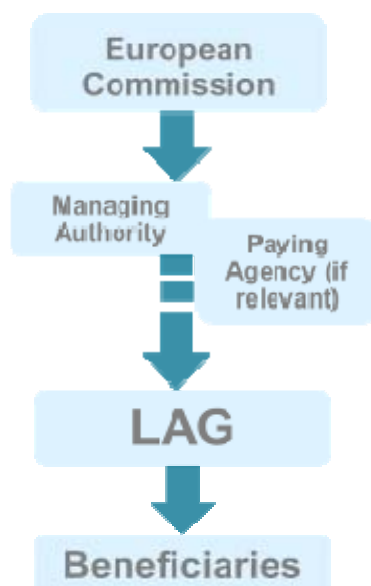
Capitolo 7. Come rendere il CLLD più sicuro, più rapido e più facile per i gruppi di azione locale

7.1 Introduzione

Benché la presente Guida si rivolga soprattutto ai GAL e ad altri attori locali, il presente capitolo può rivelarsi particolarmente utile per le AG nell'elaborazione di sistemi di attuazione adeguati per il CLLD.

Nell'ambito dei sistemi di attuazione, quali definiti dal CPR, applicabili ai fondi SIE, una delle caratteristiche più distintive del CLLD è che, oltre a elaborare la strategia e sviluppare i progetti, la comunità locale è effettivamente coinvolta nell'attuazione, ossia nel processo mediante i quali i progetti sono selezionati, approvati e finanziati. Solitamente, nei sistemi di attuazione tradizionale, la responsabilità della valutazione, della selezione e dell'approvazione del progetto spetta interamente all'AG o all'organismo pagatore. Il CLLD è radicalmente diverso; il ruolo del GAL infatti non è di mera consulenza. I GAL selezionano effettivamente le operazioni e fissano l'importo del sostegno da erogare alle operazioni. Possono anche adottare decisioni formali in merito alle operazioni da sostenere.

Figura 27: Sistema di attuazione del CLLD



Nel sistema di attuazione di base del CLLD il flusso opera come segue: le istituzioni europee fissano i principi e gli obiettivi comuni per ciascun fondo; l'AG nazionale o regionale elabora le norme di base per attuare il programma; l'AG annuncia un invito per selezionare i GAL; il GAL pubblica un invito a presentare proposte e riceve, valuta e seleziona le operazioni che saranno sostenute per raggiungere gli obiettivi della strategia locale; i beneficiari attuano i progetti e ricevono i finanziamenti.

Ciascuno dei fondi SIE ha la propria struttura, cultura e pratiche di gestione dei fondi. Il CPR predispone il contesto di base, ma gli Stati membri utilizzano molti sistemi diversi. Le AG

possono essere a livello nazionale o regionale a seconda della dimensione del paese, del fondo interessato e di altri fattori come il livello di decentramento o il federalismo.

L'AG elabora il sistema di attuazione e definisce i rispettivi ruoli. I ruoli minimi del GAL previsti dalla normativa sono descritti nella sezione 3.3.2.

La concezione del sistema di attuazione esercita una forte influenza sul funzionamento del GAL e sui tipi di progetti che, in ultima analisi, sono finanziati.

Se il sistema di attuazione non è adeguato all'approccio del CLLD, molti dei benefici dell'approccio possono essere erosi o perduti. Per esempio i benefici derivanti dalla rapida attuazione delle decisioni adottate a livello locale dal GAL, dall'applicazione delle conoscenze locali nella selezione dei progetti e dalla motivazione e dall'impegno suscitati dalla sensazione di titolarità e responsabilità del partenariato locale, rischiano di ridursi se l'AG o l'organismo pagatore replica queste funzioni decisionali. Tuttavia sono necessarie misure adeguate per mitigare eventuali situazioni di conflitto di interessi e garantire la separazione delle funzioni tra gli attori coinvolti nel processo decisionale locale.

L'attività più importante svolta dai GAL è l'animazione delle iniziative comunitarie. Questo vale in particolare per i progetti più complessi che coinvolgono partner diversi - spesso i progetti più innovativi e dotati del maggior potenziale di cambiamento. È importante quindi garantire che il GAL non debba concentrarsi soprattutto sul lavoro amministrativo, poiché questo riduce la sua capacità di animazione. La specificità dell'attuazione del CLLD comporta anche che i meccanismi di finanziamento potrebbero dover essere adattati (e tra questi il contributo nazionale, gli anticipi di pagamento, ecc.), per consentire ai GAL e ai loro beneficiari, spesso ONG, PMI od organismi informali, di attuare i loro progetti.

Nelle prossime sezioni sono descritti diversi modi per accrescere i benefici del CLLD ed evitare questo tipo di problemi. Il capitolo tratta:

- soluzioni finanziarie adeguate alle esigenze dei GAL e dei rispettivi beneficiari, tra cui anticipi di pagamento e pagamenti intermedi, nonché meccanismi pubblici di cofinanziamento (sezione 7.2),
- riduzione degli oneri amministrativi utilizzando meccanismi quali piani di piccoli progetti e regimi quadro (*umbrella schemes*) (sezione 7.3),
- semplificazione della valutazione e del controllo dei progetti (sezione 7.4),
- semplificazione della rendicontazione e riduzione degli adempimenti burocratici applicando opzioni semplificate in materia di costi (sezione 7.5).

7.2. Migliorare l'accesso ai finanziamenti a livello locale

I GAL sono spesso enti privati (sotto forma di associazioni, anche senza fini di lucro, o soggetti senza personalità giuridica) competenti per l'erogazione di un servizio pubblico. I meccanismi rilevanti per il finanziamento pubblico del CLLD devono essere adattati per tenerne conto. Occorre altresì prender in considerazione le caratteristiche specifiche di molti dei beneficiari locali i cui progetti sono sostenuti dai GAL. Sono possibili diverse opzioni per favorire l'accesso ai finanziamenti per gli attori locali.

Cofinanziamento:

Il **cofinanziamento pubblico nazionale** dev'essere **disponibile** fin dall'inizio: si consiglia di fare in modo che nel CLLD il cofinanziamento pubblico nazionale sia erogato dal ministero o dall'autorità regionale responsabile contemporaneamente alla sovvenzione dell'UE. Queste

soluzioni contribuiscono alla semplicità e alla trasparenza del sistema di attuazione e mettono tutti i partner del GAL in condizioni paritarie.

Un principio importante del CLLD è che il partenariato dovrebbe conoscere in anticipo il proprio bilancio complessivo, tra cui il cofinanziamento pubblico nazionale, per animare e selezionare i progetti che hanno la più alta priorità dal punto di vista strategico.

In molti Stati membri il cofinanziamento pubblico nazionale richiesto per integrare il finanziamento dell'UE è erogato dall'autorità regionale o locale, molto spesso sulla base dei singoli progetti. Benché ciò possa giustificarsi per esempio per i grandi progetti infrastrutturali o per investimenti aziendali cospicui, potrebbe non essere opportuno per il CLLD. Altre questioni potrebbero emergere nel caso in cui un'amministrazione locale sia responsabile dello stanziamento del cofinanziamento pubblico nazionale sulla base dei singoli progetti, giacché questo fa sì che l'amministrazione locale possa esercitare un'ulteriore influenza sul processo decisionale creando rapporti di potere asimmetrici nel partenariato GAL.

Molti beneficiari hanno finanze e flussi di cassa limitati. Potrebbero quindi avere difficoltà ad attendere fino al completamento e alla rendicontazione del progetto per ricevere la sovvenzione. Questo può valere anche per alcuni GAL nel caso di costi di gestione e di animazione. Una possibile soluzione a questi problemi potrebbe trovarsi nei pagamenti intermedi o negli anticipi di pagamento, che devono essere coperti da garanzie se previste.

Pagamenti intermedi:

Pagamenti intermedi o scaglionati. I progetti di dimensioni maggiori possono essere suddivisi in fasi, con la possibilità di richiedere una parte del pagamento alla conclusione e alla rendicontazione di ciascuna fase. In questo modo il beneficiario non deve aspettare la conclusione e la rendicontazione dell'intero progetto per ricevere il pagamento, e ciò contribuisce a ridurre i problemi dei flussi di cassa. Questa soluzione è stata usata in molti Stati membri nel periodo 2007-2013.

Meccanismi di prefinanziamento:

Meccanismi di prefinanziamento come gli anticipi di pagamento. In questo modo si permette ai GAL e agli altri beneficiari di ottenere finanziamenti non appena il progetto è stato approvato per avviare l'attuazione. Nei fondi coperti dal CPR ogni programma riceve un prefinanziamento dalla Commissione, seguito da pagamenti intermedi basati sulle dichiarazioni di spesa e integrati dal pagamento finale. Gli Stati membri possono decidere di sfruttare la flessibilità offerta da questi pagamenti di prefinanziamento per esempio per effettuare anticipi di pagamento con fondi nazionali, in modo da coprire i costi di gestione dei GAL che realizzano strategie di CLLD. In particolare, gli anticipi fino al 50% del sostegno pubblico, connessi ai costi di gestione e di animazione, sono esplicitamente previsti dal regolamento del FEASR⁷⁸ e da quello del FEAMP⁷⁹. Il regolamento del FEASR consente ai beneficiari del sostegno agli investimenti di chiedere il versamento di un anticipo⁸⁰. Per chiedere l'anticipo di pagamento, i GAL e i beneficiari potrebbero dover offrire una forma adeguata di garanzia.

⁷⁸ Articolo 42, paragrafo 2, del FEASR.

⁷⁹ Articolo 62, paragrafo 2, del FEAMP.

⁸⁰ Articolo 45, paragrafo 4, del FEASR.

Se gli anticipi di pagamento non sono disponibili, i beneficiari potrebbero cercare di negoziare un prefinanziamento con le istituzioni finanziarie a copertura dei costi del progetto prima di poter essere rimborsati con i finanziamenti dell'UE; potrebbero anche essere necessari a copertura del contributo proprio del beneficiario al progetto. È quindi importante che il GAL stabilisca buoni rapporti con il settore finanziario nella propria area (per esempio banche locali o cooperative di credito) per favorire l'accesso ai prestiti e alle garanzie per i progetti del CLLD.

Riquadro 39: Soluzioni finanziarie adattate al CLLD in Polonia

In Polonia il cofinanziamento nazionale è unito al finanziamento dell'UE. Se il progetto supera il processo di approvazione, ottiene contemporaneamente sia la parte del finanziamento dell'UE che quella nazionale. Una delle principali priorità del bilancio dello Stato è quella di ottenere il cofinanziamento per i fondi UE, il che è comprensibile dal momento che la Polonia è uno dei maggiori beneficiari dei fondi di coesione e nel periodo 2007-2013 tutto il suo territorio era una regione dell'obiettivo convergenza.

Nelle zone di pesca polacche che applicano l'asse 4 del FEP, sia i FLAG che i beneficiari hanno accesso agli anticipi di pagamento che possono raggiungere il 100% dell'importo totale del progetto. Questi anticipi sono finanziati dal bilancio nazionale.

Uno dei FLAG polacchi (Obra-Warta) ha stretto un accordo con la banca cooperativa locale per offrire prestiti alle ONG che si candidano per progetti connessi alla pesca. I termini del prestito e la tempistica delle decisioni sono adattati alle esigenze dei beneficiari dell'asse 4, e il FLAG è anche riuscito a trovare ulteriori finanziamenti per aiutare i beneficiari a rimborsare la metà dei pagamenti per interessi.

Un **processo decisionale rapido** può consentire ai progetti e ai gruppi di azione locale di ottenere finanziamenti rapidi, un elemento di grande importanza per migliorare il flusso di cassa nel quadro dello sviluppo locale. Le AG che vantano le migliori pratiche fanno pagamenti entro tre giorni dal ricevimento delle richieste di pagamento, e alcune riescono addirittura a effettuare i pagamenti lo stesso giorno. Nei casi peggiori per i pagamenti servono più di 12 mesi, e ciò può creare gravi problemi al flusso di cassa delle organizzazioni che devono pagare stipendi ed effettuare altri pagamenti periodici ogni mese. Un'amministrazione solida e rapida, insieme a una chiara definizione dei ruoli, offre la soluzione migliore. L'esempio finlandese di seguito fissa il parametro di riferimento a 3 mesi - obiettivo cui dovrebbero mirare tutti gli Stati membri.

Riquadro 40: Centri ELY in Finlandia: un'amministrazione efficiente e la separazione dei poteri rispetto al gruppo di azione locale pesca (FLAG)

La catena di attuazione finlandese per il CLLD nel settore della pesca è estremamente efficiente. Un progetto tipico può essere approvato entro sei settimane dalla presentazione. La chiave di questa efficienza sta in due tipi di organizzazioni. I 12 centri ELY, organismi intermedi del governo nazionale, sono competenti per le questioni concernenti l'ammissibilità, le approvazioni, i contratti e i pagamenti mentre il FLAG seleziona i progetti ammissibili e si occupa dello sviluppo del piano dei progetti per elaborare il piano d'azione.

Formalmente i progetti sono presentati al centro ELY, benché prima la maggior parte di essi abbiano contatti informali con il coordinatore del FLAG. La candidatura è trasmessa dal centro ELY al gruppo di lavoro del FLAG. Il sottocomitato del FLAG si riunisce 2 settimane prima del consiglio direttivo. La decisione viene adottata nel corso di una riunione oppure con procedura scritta tramite posta elettronica. Viene quindi ratificata dal consiglio direttivo del FLAG e

rinviata al centro ELY: A condizione che siano stati completati gli adempimenti burocratici, la lettera di offerta è inviata al richiedente entro sei settimane dalla data in cui il centro ELY l'ha ricevuta.

Raramente i progetti selezionati dal FLAG sono respinti dal centro ELY, non soltanto perché il personale del FLAG controlla l'ammissibilità delle idee dei progetti fin dall'inizio, ma anche perché il centro ELY sa quali progetti i FLAG stiano preparando, quindi qualsiasi problema relativo all'ammissibilità solitamente viene individuato prima che ci si impegni a fondo nello sviluppo di un progetto non ammissibile.

Il progetto può partire già alla data di invio della domanda di candidatura, ma a rischio del beneficiario. I pagamenti vengono effettuati entro tre mesi dal ricevimento della richiesta.

7. 3. Riduzione degli oneri amministrativi mediante piani di piccoli progetti e regimi quadro (*umbrella schemes*)

Il CPR chiarisce che spetta al GAL decidere quali progetti saranno finanziati e l'entità dei finanziamenti che essi riceveranno (l'articolo 34 recita che il GAL riceve e valuta le domande di sostegno, seleziona le operazioni e fissa l'importo del sostegno). L'AG (o il suo organismo intermedio designato) deve garantire una selezione trasparente da parte dei GAL e verificare che il GAL e il beneficiario soddisfino tutti i requisiti obbligatori. Ad alcune condizioni descritte al capitolo 5, in conformità delle disposizioni fissate dalla legislazione nazionale e dell'UE, le AG possono anche delegare altri compiti ai GAL, per esempio l'approvazione definitiva dei progetti, la firma della convenzione di sovvenzione o il trasferimento dei fondi ai beneficiari.

Questo processo in due fasi dell'approvazione del progetto non significa necessariamente tempi più lunghi: se tutti gli attori sanno esattamente quali sono i loro compiti ed esistono procedure e strumenti (liste di controllo ecc.) per rendere più facili le decisioni, il processo può essere razionalizzato. È possibile tuttavia semplificarlo ulteriormente se si utilizzano alcuni meccanismi come i "piani di piccoli progetti" e i "regimi quadro" (*umbrella schemes*).

Nei **piani di piccoli progetti organizzati dalle AG**, per i progetti al di sotto di una certa entità (per esempio 5 000 EUR) e talvolta con limiti alle finalità per cui il finanziamento del progetto può essere utilizzato, è previsto un sistema semplificato di candidatura e approvazione (moduli di candidatura più brevi e un minor numero di documenti da presentare: per esempio la verifica della ragionevolezza dei costi potrebbe non essere richiesta per piccoli importi). Si ha così il vantaggio di facilitare l'accesso al finanziamento da parte di beneficiari meno esperti (piccole ONG o individui) riducendo nel contempo il rischio con la fissazione di limiti all'importo e alla finalità. I piani di piccoli progetti sono stati usati nel periodo 2007-2013 in vari Stati membri.

I **regimi quadro (*umbrella schemes*)** sono utilizzati come strumento dai GAL per erogare piccole sovvenzioni (per esempio inferiori a 3 000 EUR) a un tipo specifico di beneficiari (per esempio piccole ONG o imprese, un settore particolare o un certo tipo di imprese). In questi casi il GAL agisce da promotore del progetto, e richiede un particolare pacchetto di fondi, quindi lo assegna sotto forma di piccole sovvenzioni ai beneficiari della propria area. Differiscono dai piani di piccoli progetti perché normalmente è il GAL che svolge il ruolo di

richiedente e beneficiario della sovvenzione, mentre le AG si occupano dei pagamenti, dell'audit e del controllo⁸¹.

Poiché c'è un richiedente/beneficiario, un progetto che faccia parte dei regimi quadro può essere trattato come un'unica operazione. Questo approccio riduce il numero di controlli amministrativi sulle domande di sostegno e sulle richieste di pagamento⁸².

Benché questo approccio presenti vantaggi, è importante adottare alcune precauzioni al momento della sua elaborazione. I progetti inseriti in un regime quadro possono favorire l'accesso ai programmi per piccole organizzazioni, aziende e individui rendendo la procedura più semplice, rapida e facile, mentre le catene di attuazione tradizionali sono concepite per pochi grandi progetti e solitamente comportano considerevoli oneri amministrativi. Il compito della rendicontazione spetta a un'organizzazione (solitamente il GAL) esperta nella registrazione della spesa pubblica. Il GAL deve tenere un elenco dettagliato degli organismi che hanno usufruito dell'assistenza allo scopo di garantire una pista di controllo.

Nell'elaborare i progetti inseriti in regimi quadro i GAL devono assicurare un rigoroso monitoraggio delle attività dei beneficiari del progetto per evitare il rischio di spese non ammissibili. In secondo luogo, per evitare che i progetti inseriti in un regime quadro riguardino una serie di attività che potrebbero non essere tutte strettamente correlate all'obiettivo generale, i progetti devono essere incentrati su tipi di attività molto specifici e simili per raggiungere gli obiettivi strategici del CLLD. Nel caso scozzese riportato di seguito (cfr. riquadro 41) si trattava di accreditamento per il turismo.

Riquadro 41: Esempi di regimi quadro in Scozia (Regno Unito), Finlandia e Svezia

Ad Angus, nel quadro del GAL rurale di Tayside, in Scozia, l'approccio del regime quadro è stato utilizzato per progetti turistici. Un tipo riguarda il costo dell'accREDITamento delle strutture di bed and breakfast presso una serie di organizzazioni turistiche rilevanti. Il 40% del costo dell'accREDITamento è coperto dalla sovvenzione LEADER, il 50% da fondi nazionali dell'autorità locale e il 10% del costo è versato dalla stessa struttura bed and breakfast. Un accREDITamento tipico costa circa 800 EUR e ne sono stati effettuati circa 30 con un costo totale ammissibile di 23 000 EUR.

Un altro esempio scozzese nell'ambito di LEADER è quello di un regime quadro per l'erogazione di piccole sovvenzioni - fino a 5 750 EUR - al fine di avviare imprese sociali. È stata anche messa a disposizione un'ulteriore sovvenzione dello stesso importo destinata allo sviluppo. Il costo totale del piano era pari a 100 000 EUR, e il finanziamento dell'UE è stato fissato al 40%. I costi ammissibili coprivano la consulenza e il finanziamento dello sviluppo dell'attività (pianificazione aziendale, strumenti di marketing, finanza, informatica, consulenza giuridica, sviluppo di prodotti e servizi), corsi di formazione, attività di sensibilizzazione, servizi di orientamento, realizzazione di partenariati, condivisione di buone pratiche.

In Svezia i regimi quadro vengono utilizzati nelle zone rurali per i progetti a favore dei giovani. I beneficiari sono soprattutto gruppi di giovani, piccoli gruppi della comunità e organizzazioni culturali. Le azioni ammissibili includono studi di fattibilità, festival della gioventù, visite di

⁸¹ I progetti che fanno parte dei regimi quadro nella maggior parte dei casi rientrano negli aiuti "de minimis".

⁸² I regimi quadro non riducono necessariamente gli oneri amministrativi dei controlli sul posto (riguardano il 5% dell'importo erogato dal fondo) poiché i controlli non possono sempre fermarsi al livello del regime quadro e devono raggiungere il beneficiario finale.

studio e anche piccoli investimenti. Solitamente il limite massimo della sovvenzione si aggira sui 3 000 EUR.

In Finlandia il meccanismo dei "progetti di coordinamento" viene utilizzato per finanziare un'ampia gamma di progetti su piccola scala, riunendoli in un unico progetto. Questi progetti di coordinamento possono comprendere misure "soft" e misure "hard". Il consiglio direttivo del GAL effettua la selezione a partire da un invito aperto a presentare proposte. Per esempio nel GAL Joutentsen Reitti, 13 candidature su 23 sono state selezionate per l'attuazione. Un bilancio totale di 50 000 EUR ha sostenuto questi 13 microprogetti che comprendevano la pitturazione del municipio. Il GAL ha affidato incarichi a ciascuno dei 13 beneficiari e li ha monitorati per quanto riguarda i costi e le realizzazioni.

Per molti progetti locali la rapidità è un fattore cruciale per raggiungere gli obiettivi del progetto, quindi i regimi quadro e i progetti di piccole dimensioni possono essere importanti. Tuttavia, quando si considera il livello di delega, la velocità non è l'unico fattore rilevante. Un'altra questione da tenere presente è che il sistema di attuazione del CLLD deve incoraggiare la responsabilità locale e promuovere un senso di titolarità e motivazione locale.

7.4. Chiarire le questioni di ammissibilità

La normativa UE prevede che alcuni tipi di costi non possano essere finanziati da un determinato fondo, e molto spesso le AG aggiungono proprie restrizioni. L'intenzione è quella di fornire orientamenti ai GAL e ai beneficiari e di escludere spese che, secondo l'AG, non rappresentano una priorità da sostenere o che potrebbero essere problematiche dal punto di vista della contabilità, dell'audit e del controllo. L'esperienza dimostra che i tentativi di definire tutti i costi ammissibili in maniera troppo precisa (per esempio pubblicando elenchi dettagliati di voci di spesa accettabili) portano inevitabilmente a moltissimi problemi interpretativi e domande sull'ammissibilità di una certa spesa. Questo a sua volta può allungare il processo di approvazione del progetto, soprattutto se la decisione coinvolge livelli amministrativi superiori al GAL.

Nei limiti descritti dalla normativa, è perciò raccomandabile accertarsi che la definizione di ciò che è ammissibile sia sufficientemente precisa da prevedere una varietà di situazioni locali senza dare luogo a controversie inutili sulle singole spese. L'AG può anche orientare i GAL in modo che non offrano sostegno a iniziative inadeguate, redigendo un elenco di spese che **non sono ammissibili**.

I motivi per dichiarare inammissibile un progetto o parte di esso devono essere **del tutto trasparenti e adeguatamente pubblicizzati**, affinché tutte le parti interessate ne siano a conoscenza in anticipo e possano tenerne conto al momento di preparare i progetti. I GAL devono mobilitarsi con particolare impegno per individuare tali norme e informarne i promotori del progetto; devono inoltre mantenere contatti regolari con il personale amministrativo del programma, responsabile dei controlli di ammissibilità (qualora tali controlli non siano delegati al GAL) per garantire un'**interpretazione comune** delle norme.

Tra le specifiche questioni di ammissibilità cui occorre prestare particolare attenzione citiamo l'IVA, le garanzie bancarie e i contributi in natura.

IVA: In passato i problemi di interpretazione delle norme sull'IVA hanno provocato ritardi nei pagamenti, ed è quindi importante che i GAL e le AG chiariscano le norme fin dall'inizio. Poiché l'IVA rientra fra le competenze nazionali, l'interpretazione che consente di decidere quali organizzazioni possano recuperare tale imposta varia considerevolmente da uno Stato membro all'altro. Laddove il recupero dell'IVA è possibile, l'IVA pagata dal GAL o dal beneficiario non può far parte della dichiarazione di spesa. Se i GAL o i beneficiari non sono in grado di recuperare l'IVA ai sensi della legislazione nazionale, essa può costituire una spesa ammissibile. Laddove è ammissibile, l'IVA dev'essere inclusa nel bilancio del progetto nonché nella dichiarazione di spesa.

Garanzie bancarie: In alcuni casi gli anticipi di pagamento consentiti dalla normativa richiedono una garanzia bancaria. Questo potrebbe essere un problema particolare per i GAL e i beneficiari che sono ONG o imprese sociali. Per esempio in Polonia, secondo le stime, il costo tipico di una garanzia si aggira sui 1 000 EUR. Alcuni GAL hanno potuto aggirare il problema convincendo il comune a fornire una garanzia. Un chiarimento precoce è essenziale così come la ricerca di altre soluzioni più economiche.

Contributo in natura: il contributo di lavoro non retribuito o l'accesso gratuito ad alcuni beni è una caratteristica tipica del CLLD e può costituire un considerevole valore aggiunto. In molti casi ciò dimostra l'impegno dei membri del partenariato del GAL e di altri cittadini locali per il raggiungimento di obiettivi comuni. In passato alcune AG non ritenevano che questo fosse un costo ammissibile (ossia non consentivano che esso riducesse l'importo del contributo finanziario a un progetto che un GAL o un beneficiario doveva fornire) escludendo così molte iniziative e numerosi contributi potenzialmente preziosi. Ai sensi dell'articolo 69, paragrafo 1, del CPR, i contributi in natura sono considerati ammissibili a condizione che i criteri di cui al suddetto articolo siano soddisfatti e a condizione che lo prevedano le norme specifiche del fondo e del programma. I GAL devono accertare che quest'opzione si applichi alla loro situazione. I contributi in natura possono essere un metodo importante per ampliare la gamma dei potenziali beneficiari, e possono anche accrescere la capacità dei GAL di finanziare le loro operazioni.

7.5. Utilizzo dei costi semplificati

Contesto

Nel periodo 2007-2013 sono state usate le opzioni semplificate in materia di costi (SCO) soprattutto nell'ambito del FSE, ambito nel quale già nel 2011 circa la metà degli Stati membri aveva applicato le opzioni semplificate in materia di costi⁸³. Nell'ambito del FESR il ricorso soprattutto ai tassi forfettari per i costi indiretti è in aumento dal 2010. Circa 45 programmi hanno applicato un tasso forfettario.

La relazione annuale di attività 2012 della Corte dei conti europea dichiara di non aver rilevato alcun errore connesso all'uso delle opzioni semplificate in materia di costi nel campione del FSE. Ciò indica che i progetti i cui costi sono dichiarati usando le opzioni semplificate sono meno soggetti ad errori. Pertanto, un uso più esteso delle opzioni semplificate in materia di costi dovrebbe normalmente avere un'incidenza positiva sul livello di errore⁸⁴.

Sulla base di questa esperienza, la possibilità di utilizzare i costi semplificati è stata sviluppata per tutti i fondi SIE, come risulta dagli articoli 67 e 68 del CPR che prevede tre tipi di opzioni semplificate in materia di costi: tabelle standard di costi unitari, somme forfettarie e finanziamenti a tasso forfettario (cfr. il riquadro 42 che segue).

Tipi di opzioni semplificate in materia di costi

In breve i costi semplificati sono un modo per concentrare i pagamenti più sugli output e sui risultati ottenuti da un'attività che sugli input.

Riquadro 42: I tre tipi di opzioni semplificate in materia di costi

Tipo di opzione semplificata in materia di costi	Definizione fornita dal regolamento	Esempi illustrativi in un contesto di sviluppo locale
Tabelle standard di costi unitari	La spesa ammissibile - totale o parziale - viene calcolata sulla base delle attività, degli output o dei risultati quantificati, moltiplicati per un costo unitario definito in anticipo .	Le tabelle standard di costi unitari per esempio sono state utilizzate, ad esempio, per fissare il costo della formazione di un tirocinante, o il costo di un piano di coaching, o ancora la tariffa oraria di un consulente commerciale. Le tabelle standard di costi unitari potrebbero anche coprire i contributi in natura. Per esempio in Austria il valore della partecipazione di imprenditori autonomi a un progetto finanziato dal FESR nel campo della ricerca e dell'innovazione è stato quantificato in 30 EUR l'ora.

⁸³ Metis e Wiiw 2012, Evaluation of the reaction of the ESF to the economic and financial crisis (Valutazione della reazione del FSE alla crisi economica e finanziaria).

⁸⁴ Relazione annuale di attività 2012 della Corte dei conti europea, paragrafo 6.23, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 14.11.2013, C 331/175.

Somme forfettarie	<p>La spesa ammissibile - totale o parziale - viene rimborsata sulla base di un unico importo prestabilito (dev'essere inferiore a 100 000 EUR di contributo pubblico) conformemente alle condizioni predefinite dell'accordo sulle attività e/o sugli output).</p> <p>Attenzione: le somme forfettarie fanno parte di un sistema binario: se le attività e /o gli output concordati si realizzano effettivamente, l'importo prestabilito viene erogato. Altrimenti non c'è alcun pagamento. Questo sistema funziona meglio nel caso di progetti con un unico <i>deliverable</i> (per esempio "l'organizzazione di una conferenza").</p>	<p>Il sostegno a una riunione potrebbe essere fissato a un importo specifico, tale da coprire il costo di affitto delle sale per la riunione, i pasti e le pause caffè, nonché i costi delle attrezzature audiovisive. L'importo potrebbe basarsi sulla valutazione di costi precedenti per progetti simili. Il pagamento viene erogato sulla base dei risultati, cioè si deve dimostrare che la riunione si è effettivamente svolta.</p> <p>Alcuni tipi di costi connessi alla funzione di coordinamento di un GAL potrebbero basarsi su somme forfettarie riferite a una serie di compiti concordati.</p>
Finanziamenti a tasso forfettario	<p>La categoria specifica del costo ammissibile viene calcolata in anticipo applicando una percentuale a una o più categorie di costi ammissibili. Essa può essere usata per calcolare i costi indiretti o altri tipi di costi.</p> <p>I finanziamenti a tasso forfettario saranno usati soprattutto per calcolare i costi indiretti.</p>	<p>I finanziamenti a tasso forfettario sono usati per determinare costi difficili da giustificare e che sono generati da altre categorie di costi. Per esempio i costi indiretti della gestione di un'unità locale di quartiere (affitto, telefoni, cancelleria, riscaldamento) qualora si tratti di un ufficio condiviso.</p> <p>Nel periodo 2007-2013 in Germania i costi indiretti dei progetti sono stati fissati al 7% dei costi diretti per gran parte dei programmi del FSE.</p> <p>I finanziamenti a tasso forfettario riducono notevolmente gli oneri amministrativi per i beneficiari, ma il metodo resta ancora concentrato sugli input (i costi diretti devono essere documentati) più di quanto non accada con le tabelle standard di costi unitari e le somme forfettarie.</p>

Perché utilizzare le SCO nel contesto del CLLD?

- Minori oneri amministrativi per i GAL: i GAL possono fare uso delle opzioni semplificate in materia di costi, per esempio per i propri costi di gestione e di animazione (totali o parziali)

e ciò può portare a una significativa riduzione degli oneri amministrativi dal momento che si riduce il numero di documenti da archiviare.

- Minori oneri amministrativi per le autorità: il tempo speso a controllare le fatture si riduce e l'attenzione può concentrarsi sui controlli sul posto, attribuendo maggiore importanza alla qualità dei progetti finanziati piuttosto che alla spesa sostenuta.
- Minori rischi di errore: cfr. le conclusioni della Corte dei conti europea del 2012 di cui sopra.

Quali sono i punti chiave cui prestare attenzione al momento della definizione delle SCO per il CLLD.

Nell'ambito del CLLD è necessario evitare il rischio di stress finanziario per le piccole organizzazioni che si corre ponendole in un ambiente di finanziamento più complesso. Qualsiasi opzione semplificata in materia di costi quindi dev'essere selezionata e applicata con attenzione.

Tabelle standard di costi unitari

Nel definire le opzioni semplificate in materia di costi, occorre pensare come giustificarle. In effetti se un costo unitario viene definito come il costo orario della formazione di un tirocinante, per il costo unitario si dovranno presentare fogli di presenza firmati per ciascuna ora da ogni tirocinante. D'altro canto, se il costo unitario è definito come il costo della formazione di un tirocinante che ottenga la certificazione del tirocinio, ciò significa che il costo unitario è giustificato sulla base dell'iscrizione iniziale del tirocinante e dell'avvenuta certificazione.

Somme forfettarie

Possono verificarsi situazioni in cui i GAL o i progetti rischiano di perdere una sovvenzione non riuscendo a raggiungere, ancorché di poco, il risultato prefissato (per esempio secondo l'approccio delle somme forfettarie, nove tirocinanti collocati in un'attività lavorativa invece dei dieci previsti). I pagamenti di somme forfettarie seguono una logica binaria: sì o no. Se l'output o il risultato viene raggiunto, il pagamento è erogato, altrimenti non c'è alcun pagamento. La natura binaria dei pagamenti delle somme forfettarie può essere particolarmente rischiosa per i beneficiari, quindi questo tipo di pagamento dev'essere usato soltanto in circostanze ben definite e mirate in cui sia possibile prevedere output e risultati (per esempio il completamento di uno studio). In altri casi si può utilizzare un'opzione diversa, più flessibile o graduale in materia di costi semplificati, per esempio i costi unitari standard.

"Staerken vor Ort" è un programma di *empowerment* del FSE realizzato in 280 uffici locali della Germania. Le somme forfettarie sono state usate per calcolare gli importi versati agli uffici locali a fini amministrativi (cfr. il riquadro 43 di seguito).

Riquadro 43: Staerken Vor Ort: L'utilizzo delle somme forfettarie per coprire i costi di gestione

Staerken Vor Ort è un programma di *empowerment* realizzato in Germania dal 2009 al 2012 con un approccio che prevedeva di individuare un preciso gruppo di destinatari, incentrato su giovani e donne. Il programma aveva un valore totale superiore a 71 milioni di EUR ed è stato finanziato dal FSE in tutta la Repubblica federale e gestito da un organismo intermedio per conto del ministero federale per la Famiglia, gli anziani, le donne e i giovani. Il programma è stato attuato in 280 amministrazioni locali. Nei tre anni di attività il

programma ha sostenuto 9 000 microprogetti per un valore fino a 10 000 EUR e ha raggiunto 235 000 giovani e donne.

Finanziamenti: Il programma ha erogato fino a 100 000 EUR ai microprogetti di singoli quartieri o fino a 150 000 EUR in un numero selezionato di distretti più ampi. I microprogetti sono stati finanziati al 100% dal FSE, ma l'autorità locale ha dovuto contribuire per un ulteriore 15% dei costi coprendo i costi del personale dell'ufficio di coordinamento locale (definito come beneficiario intermedio dei fondi del FSE a livello federale).

Somme forfettarie: Per semplificare l'amministrazione e ridurre il tasso di errore, è stata erogata una somma forfettaria per le spese operative degli uffici di coordinamento locale diverse da quelle per il personale. Queste spese coprivano le campagne pubblicitarie, i costi amministrativi, le piccole attrezzature e la manutenzione.

La somma forfettaria è stata calcolata sulla base dei dati storici e in percentuale del valore totale del sostegno FSE, fissandola al 14% della sovvenzione totale del FSE. Per coloro che ricevevano fino a 100 000 EUR, la somma forfettaria poteva raggiungere i 14 000 EUR (quartieri) mentre per i distretti che ricevevano fino a 150 000 EUR la somma forfettaria sarebbe stata pari a 21 000 EUR. In cambio della somma forfettaria, gli uffici di coordinamento locale dovevano soddisfare alcune condizioni:

- istituzione dei comitati locali che avrebbero offerto la propria assistenza al programma a livello locale;
- varo di almeno una campagna pubblica a livello locale;
- partecipazione dell'ufficio di coordinamento locale agli eventi o ai gruppi di rete federale almeno in un'occasione;
- realizzazione del numero minimo dei microprogetti pianificati e adeguata amministrazione dei fondi per i microprogetti.

Il metodo di calcolo si è basato sul regolamento del FSE n. 396/2009 e sui documenti di lavoro pertinenti⁸⁵. Il programma è terminato alla fine del 2011 ed è stato valutato nel 2012. Una possibile alternativa sarebbe stata l'uso di un sistema a tasso forfettario.

(<http://www.staerken-vor-ort.de/>)

La Commissione raccomanda che il lavoro sulle metodologie di calcolo delle opzioni semplificate in materia di costi sia svolto con tutti i soggetti interessati, come i GAL e le autorità di audit, affinché tutti gli attori dei sistemi di gestione e di controllo comprendano e accettino il nuovo sistema.

7.6 Audit e controlli

Le operazioni del CLLD sono soggette a audit e controlli effettuati dalle autorità competenti nell'ambito dei loro poteri e delle loro responsabilità come previsto dalle disposizioni normative dell'UE per i sistemi di gestione e di controllo dei progetti cofinanziati dai fondi SIE.

⁸⁵ COCOF 09/0025/04-EN del 28/1/2010 (un aggiornamento di questa nota è in corso di preparazione da parte della Commissione europea).

È estremamente importante che, fin dall'inizio, si istituiscano procedure eque e trasparenti per definire chiaramente le responsabilità di tutti gli attori coinvolti. I beneficiari devono venire a conoscenza, quanto prima, di tutti gli obblighi da rispettare nel ciclo del progetto.

Per garantire una sana gestione del CLLD, controlli efficaci ed efficienti devono essere incorporati nelle procedure con l'obiettivo di mitigare, tra l'altro, i rischi di possibili conflitti d'interesse, duplicazioni di funzioni, criteri di ammissibilità confusi.

L'attuazione delle operazioni CLLD deve tener conto dei rischi che potrebbero generare errori, soprattutto garantendo che i costi sostenuti siano ragionevoli, e che le procedure degli appalti pubblici siano rispettate, se del caso.

7.7. Osservazioni conclusive

Come si è detto, molte delle precedenti raccomandazioni sono rivolte soprattutto alle AG, responsabili dell'elaborazione di meccanismi di attuazione efficienti. I GAL tuttavia devono essere consapevoli dei benefici e delle conseguenze potenziali delle varie opzioni di attuazione e devono svolgere un ruolo attivo nelle discussioni con le AG per sviluppare meccanismi di attuazione adatti al CLLD. La creazione di reti tra i GAL e lo scambio di esperienze con i GAL che operano in altre regioni e/o utilizzano altri fondi possono essere una fonte importante di conoscenze e di ispirazione e possono aiutare i GAL nelle discussioni con le AG in materia di attuazione.

L'attuazione del CLLD può essere resa più semplice, rapida e facile per tutte le parti interessate, ma richiede un'accurata programmazione a monte da parte delle AG, nonché un considerevole lavoro preparatorio, tra cui la formazione e la sensibilizzazione di tutti gli attori coinvolti nella catena di attuazione. Particolare attenzione dev'essere rivolta fin dall'inizio all'istituzione di buoni canali di comunicazione tra i GAL e le AG.