

Regione Puglia

Approfondimento tematico

**“Il valore aggiunto
dell’Approccio LEADER”**

Roma, 30
giugno 2016



INDICE

PREMESSA	3
1 APPROCCIO METODOLOGICO	3
1.1 Excursus metodologico: le principali tappe della valutazione sul Leader 2007-2013	3
1.2 Disegno di valutazione	6
1.3 Fonti informative	6
1.3.1 <i>Fonti informative primarie e modalità di raccolta dati</i>	6
1.3.2 <i>Fonti informative secondarie</i>	7
2 L'ASSE LEADER NELLA STRATEGIA DEL PSR PUGLIA 2007-2013	8
2.1 La programmazione LEADER nel PSR Puglia	8
2.1.1 <i>La logica di intervento</i>	8
2.1.2 <i>Dotazione finanziaria e relativa variazione nel corso del periodo di attuazione</i>	9
2.2 Iter procedurale di selezione dei PSL	10
2.3 Sintesi delle evidenze emerse dal monitoraggio dell'avanzamento finanziario e fisico	14
2.3.1 <i>I risultati attuativi conseguiti: una visione di insieme</i>	14
2.3.2 <i>I risultati attuativi conseguiti a livello di Piani di sviluppo locale</i>	16
3 CONTRIBUTO DEL LEADER AL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI DEL PSR PUGLIA	21
3.1 Qualità della vita e diversificazione delle attività economiche	22
4 IL CONTRIBUTO DEL METODO LEADER ALL'ATTUAZIONE DELLE STRATEGIE DI SVILUPPO LOCALE	23
4.1 Approcci innovativi, multisettorialità e creazione di reti in ambito LEADER	23
4.2 I progetti di Cooperazione	26
5 IL CONTRIBUTO DEL LEADER NEL MIGLIORARE LA GOVERNANCE LOCALE	26
5.1 Qualità della governance e delle attività di sorveglianza	26
5.2 Comunicazione e partecipazione	27
6 LA VALUTAZIONE DEL CONTRIBUTO DEI GAL DA PARTE DEI BENEFICIARI	29
7 IL LEADER NELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020	30
8 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	31
9 BIBLIOGRAFIA	32

PREMESSA

L'Asse 4 – LEADER riveste un ruolo di primo piano nella programmazione 2007-2013 dello sviluppo rurale in Puglia, come si evince dall'entità delle risorse destinate al metodo e pari a circa il 15% della dotazione complessiva, una percentuale ben al di sopra della soglia del 5% fissata dal Reg. CE n. 1698/05, che vede il coinvolgimento di 25 GAL, un numero considerevole rispetto alla media nazionale, e interessa la quasi totalità del territorio regionale, riconoscendo così alle strategie di integrazione territoriale una rilevanza assoluta nell'ambito delle politiche di sviluppo regionali.

Va poi ricordato che rispetto alle precedenti esperienze il ciclo di programmazione 2007-2013 presenta numerose novità discendenti dalla riforma della PAC che se da una parte ha notevolmente semplificato la programmazione dello Sviluppo Rurale istituendo un unico fondo, il FEASR, ed un unico Programma, il PSR; dall'altra ha introdotto diversi elementi di complessità che investono proprio il LEADER che da Programma di Iniziativa Comunitaria è stato ricondotto all'interno del PSR costituendone l'Asse 4, anche definito Asse LEADER. L'inserimento dell'Asse LEADER all'interno del PSR, in particolare, ha comportato la definizione e l'implementazione di nuove procedure per la selezione dei GAL e delle PSL.

Alla conclusione del Programma, il Valutatore si sofferma sui risultati raggiunti che nel caso di specie sono da ricercare non solo con riferimento al contributo agli obiettivi degli altri Assi del PSR, ma soprattutto con riferimento al c.d. **valore aggiunto del metodo Leader** rispetto alle modalità convenzionali di attuazione delle misure del PSR. Questo tipo di focus viene infatti incontro alle osservazioni poste dalla Corte dei Conti Europea¹, che già da qualche anno ha rilevato come: *«rispetto ai metodi di finanziamento tradizionali l'approccio LEADER comporta costi e rischi più elevati, dovuti alla presenza di un livello supplementare di attuazione ed al fatto che il controllo dei fondi UE viene assegnato ad una moltitudine di partenariati locali (i GAL). I rischi e i costi supplementari del LEADER sono giustificati dal valore aggiunto che dovrebbe derivare dall'approccio dal basso verso l'alto e basato sul partenariato, per esempio la migliore individuazione di esigenze e soluzioni locali, il maggiore impegno degli operatori locali e più opportunità di innovazione»*.

L'Asse 4 va inteso anche come un'Asse metodologico in quanto esso promuove all'interno del PSR i principi del LEADER in termini di programmazione bottom-up, approccio territoriale, partenariato pubblico-privato, strategia multisettoriale, realizzazione di approcci innovativi, di progetti di cooperazione e reti tra partenariati locali (art. 61 Reg. CE n. 1698/2005), principi già implementati nelle tre edizioni precedenti.

1 APPROCCIO METODOLOGICO

1.1 Excursus metodologico: le principali tappe della valutazione sul Leader 2007-2013

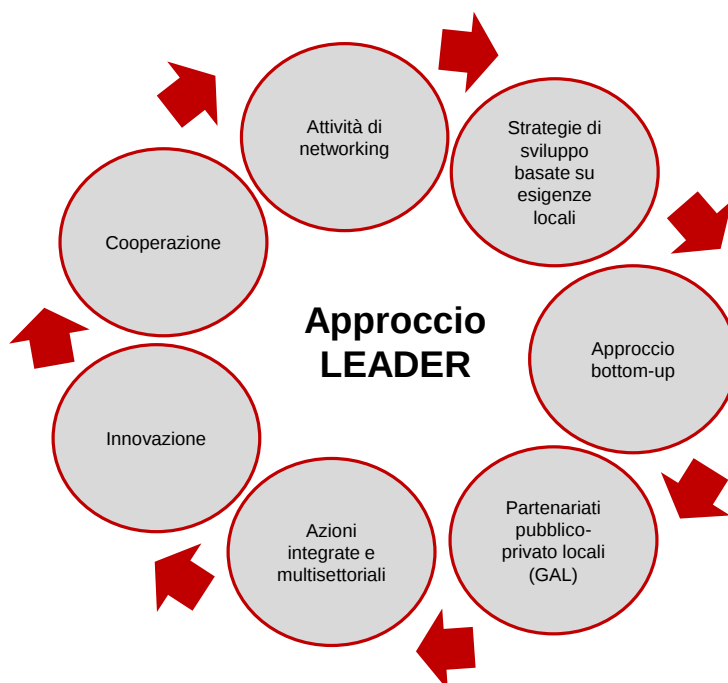
LEADER è l'acronimo di *Liasons entre actions de développement de l'économie rurale* (collegamenti tra azioni di sviluppo dell'economia rurale) e va inteso come una metodologia volta a realizzare gli obiettivi della politica di sviluppo rurale dell'Unione Europea attraverso l'attivazione di più Misure,

¹ Attuazione dell'approccio Leader per lo sviluppo rurale (2010), Relazione speciale n. 5, Corte dei Conti europea.

secondo un approccio innovativo, dal basso verso l'alto (*bottom-up*). In particolare, la filosofia innovativa del LEADER si concretizza nella **partnership territoriale**, ossia la creazione di una rete di relazioni diffusa sul territorio attraverso la quale gli attori locali – soggetti pubblici e privati, parti economiche e sociali – condividono le risorse possedute (umane, finanziarie, relazionali) per il raggiungimento di un obiettivo comune: lo sviluppo del territorio rurale.

Sono sette le caratteristiche principali che permettono di definire l'approccio LEADER² come tale: **i)** strategie di sviluppo basate sulle esigenze locali; **ii)** elaborazione e attuazione delle strategie secondo un approccio bottom-up; **iii)** partenariati pubblico-privato locali (GAL); **iv)** azioni integrate e multisettoriali; **v)** innovazione; **vi)** cooperazione; **vii)** attività di networking. Tali specificità vanno intese come uno strumento unico nella misura in cui ciascuna caratteristica integra le altre e interagisce positivamente durante tutto il processo di attuazione, con effetti duraturi sulle dinamiche delle zone rurali.

Le principali caratteristiche dell'approccio LEADER



Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory

Un'analisi valutativa sull'adozione dell'approccio LEADER deve, quindi, rispondere ad una serie di quesiti relativi alla misura in cui i principi operativi che lo contraddistinguono sono stati adottati e messi in pratica. È evidente che i risultati in questo campo dipendono, da un lato, dall'azione del sistema di governo del PSR e, dall'altro, dalle capacità e dalle competenze dei GAL, che rappresentano il sistema di gestione dei Piani di Sviluppo Locale (PSL). In questo senso è utile

² Avendo l'Asse 4 valenza di metodo, anche gli obiettivi prioritari che esso persegue risultano di carattere metodologico: secondo quanto stabilito dal Piano Strategico Nazionale (PSN) esso mira, infatti, al **"rafforzamento della capacità progettuale e gestionale locale"**, e alla **"valorizzazione delle risorse endogene dei territori"**.

precisare che, se il metodo LEADER è ormai una pratica consolidata nell'arco di numerosi cicli di programmazione comunitaria, la programmazione 2007-2013 ha visto importanti novità:

- Come detto in precedenza, per la prima volta dell'approccio LEADER è stato inserito come asse metodologico nel PSR, per cui oltre al GAL e al suo PSL, occorre prendere in esame le modalità di programmazione e gestione dell'Asse 4 in relazione all'implementazione dell'approccio LEADER e alle scelte di programmazione fatte dall'AdG e il tipo di relazioni che intercorrono tra gli organismi e gli attori che partecipano al processo di programmazione e attuazione dell'Asse (attori locali, partenariato, GAL, organismo pagatore, AdG).
- a livello di GAL, la Regione Puglia ha visto la nascita di ben 16 nuovi soggetti attuatori (GAL), per un totale di 25 GAL. Ovviamente, questo ha significato sia per i territori coinvolti sia anche per il personale attivo nei nuovi soggetti attuatori delle politiche di sviluppo rurale, una nuova sfida che spesso ha comportato il ricorso a forme di aiuto trasversale come ad esempio una collaborazione informale tra membri dei vecchi e nuovi GAL.

Dal punto di vista dei contenuti ci si pone in stretta continuità con il percorso condotto sinora, al fine di completare l'osservazione/riflessione su tematiche rilevanti dell'approccio LEADER e del suo impatto sul territorio, esaminando inoltre i risultati ottenuti dall'azione LEADER in termini di diversificazione e miglioramento qualità della vita nelle aree di competenza.

Le analisi valutative si sono soffermate più volte sull'Asse LEADER, prevedendo oltre alla disamina dei quesiti valutativi all'interno del Rapporto di Valutazione intermedia del 2010, due approfondimenti tematici:

1. Il primo sulla "Leaderabilità" dell'approccio LEADER nel PSR Puglia (marzo 2012), teso a misurare l'attitudine del Quadro Regolativo a integrare correttamente l'approccio LEADER all'interno del PSR, evitando di introdurre limiti e vincoli all'azione dei GAL, così come prospettato nel Regolamento CE n. 1698/05. Infatti la cornice normativa definita dal legislatore comunitario è piuttosto ampia e ciascuna Autorità di Gestione, seguendo gli orientamenti generali enunciati dal Piano Strategico Nazionale, ha potuto strutturare l'approccio LEADER in piena autonomia, in relazione agli indirizzi generali del proprio Programma. Una circostanza che ha portato ad un'interpretazione dell'approccio Leader piuttosto eterogenea sul territorio nazionale.
2. Il secondo del luglio 2013, nel quale il Valutatore ha inteso restituire informazioni e spunti di riflessione rispetto a punti di forza e di debolezza del modello operativo identificato, l'identificazione di aspetti peculiari del LEADER (approccio integrato, bottom up, multisettorialità, partenariato, etc.) discussi con i principali stakeholder, ed un'analisi puntuale di alcuni indicatori finanziari e fisici relativi allo stato di avanzamento dei progetti promossi attraverso il LEADER. Le informazioni così raccolte hanno permesso sia di poter esprimere un primo giudizio valutativo sulle principali caratteristiche del metodo LEADER nella Regione Puglia, sia di identificare alcuni spunti di riflessione utili per le future politiche di sviluppo rurale che si avvieranno a partire dal prossimo ciclo di programmazione in relazione ai "Community-Led Local Development" (CLLD).

1.2 Disegno di valutazione

Il presente approfondimento si sofferma sui seguenti aspetti:

- Verifica della logica d'intervento della programmazione dei GAL, un'analisi che si sofferma sulla coerenza tra la strategia definita dal Programmatore e gli obiettivi da perseguire, tenendo conto delle eventuali modifiche apportate nel corso del ciclo di vita del Programma.
- Analisi dell'attuazione e dei risultati conseguiti dall'Asse 4: attraverso la quale sono esaminati la performance finanziaria, fisiche e procedurale, con affondi sia sull'attuazione sia a livello di Asse che di GAL, e il raggiungimento degli obiettivi.
- Valore aggiunto Approccio LEADER, con attenzione alla implementazione degli elementi caratterizzanti il metodo (es. multifunzionalità, innovazione, creazione di reti, ecc.) e l'eventuale maggiore efficacia rispetto ad altre modalità attuative sperimentate per le misure attivate dalle Strategie di sviluppo locale.
- Individuazione delle buone pratiche da trasferire e da valorizzare, evidenziando nel testo le esperienze rilevanti dal punto di vista della qualità della progettazione o delle soluzioni attuative.
- Prospettive e aspettative per le opportunità promosse dal PSR 2014/2020: a conclusione dell'esperienza condotta, si identificano quegli elementi da cui trarre spunti e considerazioni utili nella presente fase di avvio dell'approccio LEADER nell'ambito della nuova politica per lo sviluppo rurale della Regione Puglia.

1.3 Fonti informative

1.3.1 Fonti informative primarie e modalità di raccolta dati

Ai fini dell'indagine valutativa, sono state condotte le seguenti indagini dirette:

1. Indagine rivolta ai GAL del PSR Puglia. Al riguardo va precisato che in questa fase alcuni GAL hanno cessato le attività, in attesa dell'avvio della nuova programmazione; pertanto le indagini sono state rivolte a quella parte dei GAL attivi.
2. Indagini campionarie rivolte ai beneficiari delle seguenti misure attivate con il metodo LEADER all'interno della misura 'contenitore' 413:
 - M. 311- Diversificazione verso attività non agricole.
 - M. 312- Sostegno alla creazione ed allo sviluppo delle imprese.
 - M. 313 - Incentivazione di attività turistiche.
 - M. 321 - Avviamento dei servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale.

A tali soggetti è stato chiesto di esprimere dei giudizi in merito al contributo offerto dai GAL in relazione alle diverse funzioni di animazione, informazione e supporto al territorio per la promozione e attuazione delle iniziative di sviluppo locale.

La rilevazione delle informazioni è stata condotta attraverso la somministrazione di un questionario, in allegato al documento, avvalendosi della modalità CAWI (*Computer Assisted Web Interview*), in cui l'intervistato compila on-line le risposte che vengono automaticamente memorizzate in un database (*Survey monkey*). Nell'utilizzare tale strumento è stato reso disponibile per gli intervistati un servizio di help desk in grado di fornire supporto informativo e tecnico a garanzia della corretta compilazione del questionario stesso.

Nella tabella seguente si riporta una sintesi dei tassi di risposta per Misura rispetto al campione di beneficiari selezionati.

Tab. 1. Numerosità del campione per Misura

Misura	Campione	Risposte	Percentuali di risposta
311	51	37	72,5%
312	50	22	44,0%
313	60	53	88,3%
321	15	6	40,0%
GAL	25	12	48,0%
Totale soggetti intervistati	130		

Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory

1.3.2 Fonti informative secondarie

Di seguito si elencano le principali fonti secondarie utilizzate:

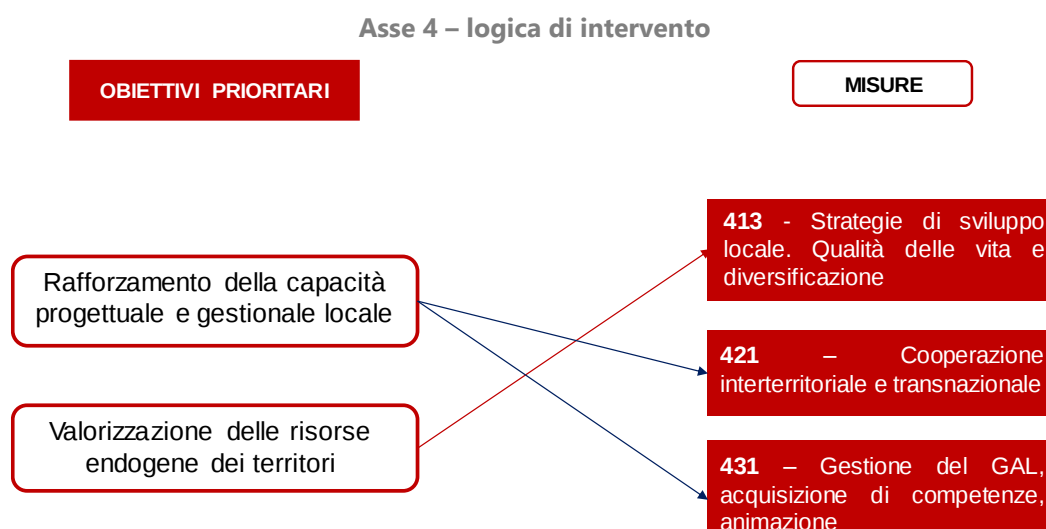
- a)** Dati del monitoraggio del Programma: dati messi a disposizione dalla Regione Puglia di fonte AGEA e del Sistema di monitoraggio Oracle Innovapuglia.
- b)** Documenti ufficiali della programmazione 2007 - 2013: Programma Sviluppo Rurale, PSL, Relazioni Annuali di Esecuzione.
- c)** Rapporti di valutazione.
- d)** Fonti normative: Regolamenti Comunitari e nazionali vari, Delibere Regionali.
- e)** Altre fonti: pubblicazioni della Rete Rurale Nazionale e Rete Rurale Europea.
- f)** Indicatori di contesto, prodotto, risultato ed impatto previsti dal PSR.

2 L'ASSE LEADER NELLA STRATEGIA DEL PSR PUGLIA 2007-2013

2.1 La programmazione LEADER nel PSR Puglia

2.1.1 La logica di intervento

Gli Obiettivi Prioritari dell'Asse LEADER trovano concreta applicazione nel PSR Puglia sia attraverso l'attivazione delle Misure dell'Asse 3, dedicato al miglioramento della qualità della vita e alla diversificazione dell'economia delle aree rurali, sia mediante l'attivazione di specifiche Misure - 421 e 431 - mirate a supportare l'attuazione il metodo LEADER con azioni di natura più trasversale.



Il PSR Puglia recepisce e valorizza la passata esperienza della Programmazione Leader (Leader I, Leader II e Leader +), ampliandone la potenziale valenza e le ricadute territoriali, al fine di innescare significativi e duraturi effetti di processo e, più in generale, di sistema.

In particolare, nel rispetto della coerenza con gli OSC, gli obiettivi prioritari dell'Asse 4 del PSR che vengono perseguiti attraverso l'attivazione dei Piani di Sviluppo Locale (PSL) - elaborati e gestiti dai Gruppi di Azione Locale (GAL) sono i seguenti:

- rafforzamento della capacità progettuale e gestionale locale;
- valorizzazione delle risorse endogene dei territori.

Questi due obiettivi, che coincidono con quelli del PSN, sono una declinazione delle priorità comunitarie relative al "Miglioramento della *governance*" e "Mobilitazione del potenziale di sviluppo endogeno" al fine di favorire lo sviluppo endogeno delle zone rurali fondandosi sul partenariato e sulle capacità delle comunità locali di tradurre in programmi di sviluppo le esigenze territoriali.

Pertanto, tale approccio ha l'obiettivo di migliorare le competenze nelle aree rurali nella fase di analisi programmatica, di organizzazione e gestione di iniziative complesse di sviluppo territoriale, favorendo la partecipazione ai processi decisionali degli attori locali che dovranno essere incoraggiati a costruire strategie di sviluppo locale orientate al soddisfacimento dei fabbisogni locali e basate sulla piattaforma di risorse endogene.

Gli obiettivi prioritari trovano concreta azione nel PSR Puglia attraverso l'attuazione della Misura 413 – *Strategie di sviluppo locale*, indirizzata al conseguimento delle priorità dell'Asse 3 in modo integrato e trasversale.

A questa si aggiungono la Misura 421 – *Sviluppo di progetti di cooperazione interterritoriale e transnazionale coerenti con gli obiettivi previsti dalle strategie di sviluppo locale* e la Misura 431 – *Gestione, animazione e acquisizione delle competenze dei Gruppi di Azione Locale* mirate a supportare l'attuazione del metodo LEADER con azioni di natura più trasversale.

2.1.2 Dotazione finanziaria e relativa variazione nel corso del periodo di attuazione

Sin dal principio il Programmatore aveva quindi previsto di assegnare all'Asse 4 ben il 19% dell'intera dotazione finanziaria (cfr. Tabella 1 che segue) del PSR. Questo in termini assoluti pone la Regione Puglia tra le Regioni italiane che hanno maggiormente puntato sul metodo LEADER. Inoltre, vista la rilevanza dell'insieme delle risorse su cui può contare il PSR Puglia si osserva come i 280 M€ assegnati ai GAL pugliesi rappresentano anche il 21% dell'intera dotazione finanziaria che i PSR italiani hanno assegnato al metodo LEADER. Pertanto, è evidente il ruolo anche a livello nazionale che il metodo LEADER in Puglia deve sostenere: il successo del LEADER in Puglia significa anche, in qualche Misura, il buon esito del metodo LEADER in tutta la penisola. Rilevante è quindi, in questo senso, la modalità con la quale è definito il sistema di gestione del LEADER a livello regionale.

Più nel dettaglio, si osserva come già in fase di definizione del Programma vi sia stata un'attribuzione più che significativa di risorse alla Misura 410 (cuore del sistema LEADER) che nel corso degli anni ha visto quattro rimodulazioni finanziarie che ne hanno modificato la dimensione economica (cfr. Tabella seguente).

Si osserva come le rimodulazioni finanziarie che si sono succedute hanno ridotto in modo significativo le risorse attribuite all'Asse 4 (-38 M€ dal PF iniziale e -53 M€ dal PF post HC), che ha tuttavia conservato una dotazione rilevante (circa il 15% delle risorse complessive del PSR), dimostrando così di essere ancora un perno della strategia attuativa del Programma.

Tab. 2. Dotazione Finanziaria Asse 4 nelle diverse riprogrammazioni del PSR Puglia 2007/13

Misura	PF PSR Gen. 2008 (€)	Valori in % sul totale PSR	PF PSR Dic. 2009 (post HC+RP) (€)	Valori in % sul totale PSR	PF PSR Mag. 2013(€)	Valori in % sul totale PSR	PF PSR Nov. 2015 (€)	Valori in % sul totale PSR
410	213.000.000	14%	228.143.018	14%	190.944.348	12%	175.295.013	11,0%
421	12.000.000	1%	11.976.649	1%	11.976.649	1%	12.000.000	0,8%

Misura	PF PSR Gen. 2008 (€)	Valori in % sul totale PSR	PF PSR Dic. 2009 (post HC+RP) (€)	Valori in % sul totale PSR	PF PSR Mag. 2013(€)	Valori in % sul totale PSR	PF PSR Nov. 2015 (€)	Valori in % sul totale PSR
431	54.000.000	4%	53.894.922	3%	53.894.922	3%	54.000.000	3,4%
Asse 4	279.000.000	19%	294.014.589	18%	256.815.919	16%	241.295.013	15,1%
Totale	1.480.568.000		1.617.660.219		1.595.085.909		1.595.085.909	

Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory

In sostanza, sulla base della lettura del Piano Finanziario, si può affermare che il voler puntare con decisione sul LEADER è stata una decisione strategica del Programmatore; questo infatti, sin dal principio, ha voluto investire una considerevole quantità di risorse confidando sulla capacità dell'approccio LEADER di rivelarsi un vero volano per il supporto e l'attuazione di tutte quelle Misure in grado di intervenire sull'obiettivo della diversificazione dell'attività primaria e della promozione dello sviluppo socio economico delle aree interessate.

2.2 Iter procedurale di selezione dei PSL

Più in generale si può affermare che in ciascuna Regione Italiana vi sono state modalità peculiari volte all'identificazione dei GAL. Nell'impostare le procedure di selezione dei PSL le Regioni hanno adottato modalità alquanto differenziate, riconducibili a due tipologie principali:

- 11 Autorità di Gestione (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia Romagna, Friuli, Lazio, Piemonte, Provincia di Trento, Umbria, Veneto e Valle d'Aosta) hanno attivato la procedura in **un'unica fase**, nella quale vengono selezionati, contestualmente, i GAL e le strategie di sviluppo da queste proposte, elaborate nei PSL;
- in 9 casi la procedura è articolata in **due momenti successivi**: il primo finalizzato alla individuazione dei GAL e dei territori, il secondo alla selezione dei PSL.

Si riconoscono, in particolare, due orientamenti ben distinti: talvolta, la prima fase è finalizzata alla semplice verifica del possesso dei requisiti di accesso (Toscana, Liguria, Lombardia, Molise). In questo caso la procedura di selezione non contempla una fase di valutazione, ma risponde semplicemente all'esigenza di verificare l'esistenza di elementi minimi (territoriali, rappresentatività, di tipo organizzativo e strutturale). In altri casi (Bolzano, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia) è invece richiesta anche la produzione di un documento di indirizzo strategico (nel caso della Puglia tale documento è stato identificato come il **Documento Strategico Territoriale- DST**), più o meno elaborato, e oggetto di valutazione. In queste circostanze i partenariati sono stati chiamati ad avviare con un certo grado di impegno anche le attività volte a definire l'orientamento strategico da esplicitare, successivamente, nei PSL.

Sulla base di quanto previsto dal PSR la procedura per la selezione dei GAL pugliesi ha previsto la definizione di due fasi di seguito descritte.

Fase 1 - Selezione dei territori e dei partenariati locali

A seguito dell'avviso pubblico per la selezione dei Documenti Strategici Territoriali (cfr. DDS N.2021 del 7/10/2008³) si è di fatto dato avvio all'attuazione del Metodo LEADER nella Regione Puglia, così come previsto dal PSR, con una tempistica abbastanza coerente rispetto all'avvio dell'intero Programma. Passati circa 12 mesi, con la DDS N° 2355 del 15/09/2009, l'AdG ha preso formalmente atto dei documenti strategici (DST) presentati ed ha approvato la graduatoria sulla base dei criteri di selezione adottati dal CdS del giugno 2008. L'esito della graduatoria ha visto l'ammissibilità di 25 partenariati pubblico-privati costituiti a livello locale, mentre 2 DST non sono stati ritenuti ammissibili. Si osserva pertanto l'ottimo esito, in termini di adesione alla prima formalizzazione dei partenariati locali, anche in relazione alle aspettative del Programmatore ⁴.

Fase 2 - Costituzione dei GAL e selezione dei PSL.

Successivamente, a seguito della pubblicazione sul BURP n°162 del 15/10/2009 del bando relativo alla costituzione del GAL, i soggetti che hanno visto ammessi i propri DST hanno potuto dare vita alla costituzione legale del GAL proponente nella forma giuridica prescelta. In particolare, il bando ha previsto la costituzione di soggetti con un capitale sociale rilevante (almeno € 120.000), un prerequisito previsto dall'AdG in ragione della cospicua dotazione finanziaria assegnata dall'Asse 4 a ciascun GAL. Su questo aspetto è interessante osservare che i GAL hanno optato prevalentemente per le forme giuridiche di Società Consortile (SCARL) e di società a responsabilità limitata. Al fine di evitare posizioni dominanti, la Regione ha raccomandato ai GAL di garantire un'equa ripartizione del capitale sociale tra i vari soci, mantenendo così il principio della partecipazione e dell'inclusione che si pone alla base dell'attuazione delle iniziative LEADER.

Il processo di selezione dei GAL in Puglia



Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory

³ Pubblicata sul BURP N° 166 del 23/10/2008.

⁴ Cfr. PSR Puglia 2007/2013 pag. 480 "Considerata la dotazione finanziaria dell'Asse, il numero indicativo di abitanti potenzialmente interessati e l'esigenza di sostenere GAL di dimensioni sufficienti ad attivare processi di sviluppo duraturi, il numero di GAL che si intende selezionare, risulta pari almeno a 14".

Inoltre, l'entità del **capitale sociale prescritto ai GAL** ha di fatto indirizzato i soggetti proponenti verso la costituzione di partenariati sempre molto vasti (in media 100 soggetti); si sono così create ampie Assemblee dei Soci con portatori di interessi del territorio di riferimento sia in forma collettiva (associazioni di categoria, etc.) che in forma individuale (aziende private, singoli operatori, liberi professionisti, etc.).

Nell'ambito dell'identificazione della strategia è stata richiesta ai GAL l'individuazione di un **tema unificante** su cui concentrare le iniziative da avviare nel contesto territoriale di riferimento. Tuttavia, in molti casi, nei PSL, si è optato per l'identificazione di un **tema abbastanza generico** come "La valorizzazione delle risorse produttive locali e realizzazione dei relativi circuiti" questo non ha consentito una chiara identificazione delle priorità anche in termini di settore di intervento. La programmazione locale non ha visto pertanto l'implementazione di strategie mirate rispetto al contesto sub-regionale di riferimento ed ha disatteso l'indicazione verso una concentrazione delle risorse su un ambito specifico di intervento (ad es: turismo, ristorazione, accoglienza, ambiente, etc.). Al contrario i GAL attraverso i PSL hanno cercato di rispondere positivamente alla maggior parte dei fabbisogni emersi nella fase di analisi del territorio, mettendo in campo tutte le azioni attivabili.

Il compimento del percorso per l'attivazione del metodo LEADER si è avuto con la firma, avvenuta il 13/09/2010, della "**Convenzione**" tra Regione Puglia (nella persona dell'Assessore alle risorse agroalimentari) e ciascun GAL. Questo atto formale ha di fatto dato avvio all'attuazione del LEADER con l'affidamento di un mandato a ciascun GAL per l'implementazione della propria strategia di sviluppo locale.

La Convenzione ha stabilito il quadro formale di distribuzione delle competenze tra GAL e Regione demandando ai GAL l'attuazione dell'Asse 4 del PSR; inoltre, attraverso la Convenzione, si definiscono per ciascun ambito le competenze e gli oneri per i rispettivi soggetti attuatori in relazione ai criteri di selezione, alle procedure di rendicontazione e alla modalità di attuazione dei bandi.

La Convenzione di fatto, diventa lo strumento operativo di ripartizione dei compiti e dirimente sull'attribuzione delle competenze. In tal senso, il Valutatore, rileva come attraverso questo documento vi sia un tentativo di rendere il più possibile omogenee le pratiche di implementazione del LEADER anche per evitare "incomprensioni" che possano ostacolare l'avanzamento procedurale/finanziario del PSL.

Si tratta in sostanza di un testo di natura giuridica che definisce per i GAL i seguenti aspetti:

- **attribuzione delle funzioni gestionali**, di controllo, monitoraggio fisico e finanziario;
- **modalità di adozione dei bandi**;
- **definizione dei criteri di selezione**.

A seguito della Convenzione, la Regione ha adottato il "**Manuale delle Procedure di attuazione dell'Asse 3 e 4**" che di fatto completa il quadro normativo e procedurale del LEADER per la Regione Puglia. Questo documento delinea in maniera univoca tutti gli aspetti organizzativi e le competenze che ciascun GAL assume per la corretta gestione amministrativa/finanziaria e procedurale del

proprio PSL. In questo senso, vengono riportate le *chek list* con la distribuzione delle competenze e delle attività per i diversi soggetti attuatori.

L'ultimo atto normativo previsto dall'AdG attiene all'approvazione delle modalità per l'attivazione dei progetti a "regia" GAL⁵ e si riferisce in sostanza a come ciascun GAL possa accedere a questa tipologia di iniziative che attengono in concreto alla capacità del GAL di animare/comunicare/promuovere lo sviluppo locale nelle proprie aree di interesse (Misura 431).

La Tabella che segue, riepiloga pertanto il quadro amministrativo procedurale che la Regione Puglia si è data per poter avanzare in maniera coerente rispetto a quanto stabilito dal Reg. 1658/2005 attraverso il metodo LEADER.

Tab. 3. Riepilogo delle fasi del procedimento e relativo atto normativo previsto per la selezione dei GAL

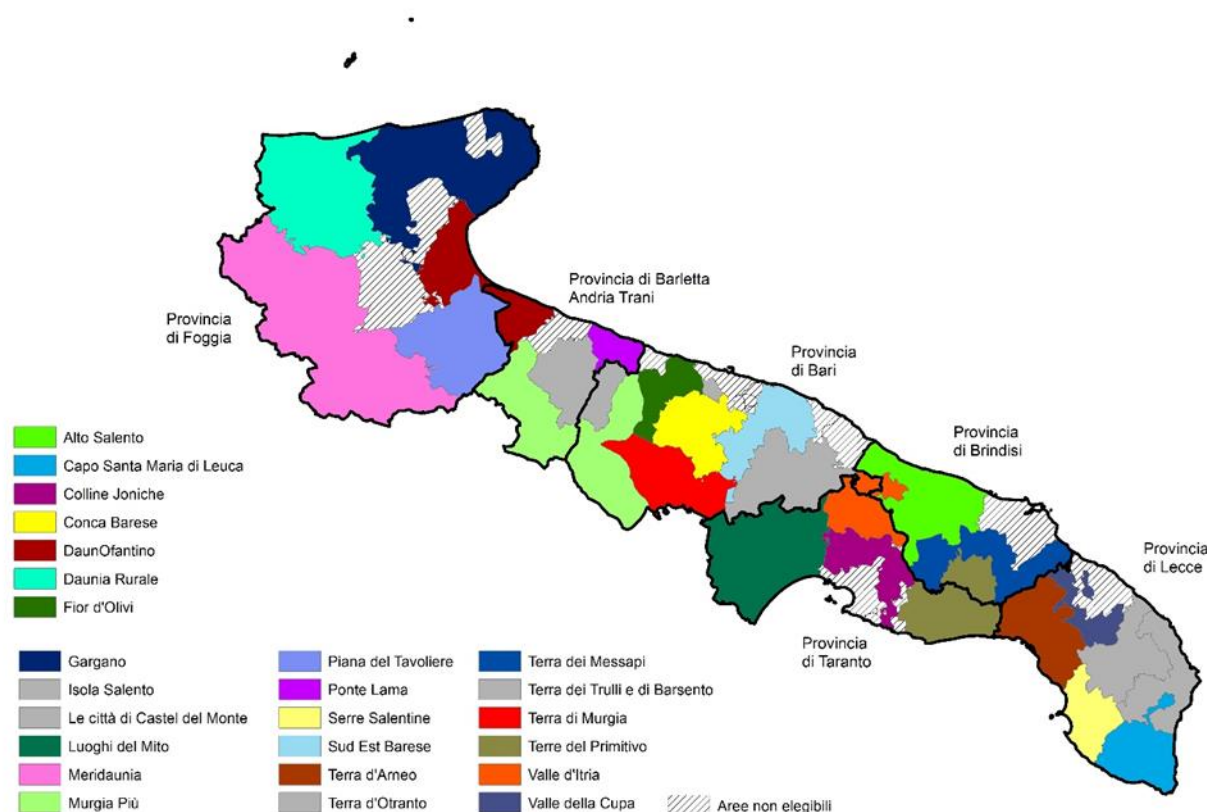
Fase del Procedimento	Atto identificativo	Data	Attività	Soggetto
Avviso pubblico selezione Documenti Strategici Territoriali (DST)	DDS N° 2021 del 7/10/2008	07/10/2008	Presentazione dei documenti programmatici relativi alla strategia di sviluppo locale	I partenariati pubblici/privati
Approvazione graduatoria DST	DDS N°2355 del 18/09/2009	18/09/2009	Elaborazione graduatoria con approvazione 25 DST	Regione Puglia
Seconda fase di selezione: avviso ai GAL/Comitati promotore risultati ammessi	DDS N°2463 del 9/10/2009	BURP N°162 del 15/10/2009	Elaborazione PSL e definizione tema unificante, sulla base del Piano Finanziario assegnato, e costituzione formale dei GAL	I partenariati pubblici/privati in via di costituzione
Convenzione tra Regione Puglia e GAL	13/09/2010	13/09/2010	Firma della Convenzione tra GAL e Regione con impegno formale del quadro normativo per la gestione del LEADER	I GAL e la Regione
Manuale delle procedure di attuazione Asse III-IV	DDS N° 853 del 19/10/2010	BURP N° 174 del 18/11/2010	Dettaglio dei compiti e delle attribuzioni per ciascun soggetto competente in riferimento al LEADER	Regione Puglia

Fonte: Elaborazioni Lattanzio Advisory

⁵ DDS del 21/03/2012 relativamente a chiarimenti ed integrazioni sulle modalità di gestione dei progetti a regia GAL.

In conclusione la **tempistica** per giungere all'avvio del GAL ha visto un lasso temporale di circa 2 anni, in linea con l'avvio del LEADER nelle altre regioni italiane. Infatti, proprio l'inserimento del metodo LEADER all'interno del PSR ha creato ritardi nella definizione delle procedure per la corretta gestione amministrativa/procedurale, che unitamente anche alla numerosità dei GAL di nuova istituzione, hanno condizionato i tempi per il completamento delle iniziative finanziate.

Di seguito si riporta la distribuzione geografica dei 25 GAL pugliesi.



2.3 Sintesi delle evidenze emerse dal monitoraggio dell'avanzamento finanziario e fisico

2.3.1 I risultati attuativi conseguiti: una visione di insieme

Alla data del 31 dicembre 2015 (Fonte Regione Puglia), l'**Asse 4** mostra un avanzamento finanziario pienamente soddisfacente, con una spesa pubblica pari € 174.626.277, determinando un'incidenza della spesa erogata su quella programmata pari al 99,7%. L'avanzamento della spesa per le **Misure dell'Asse** evidenzia anch'esso performance molto positive.

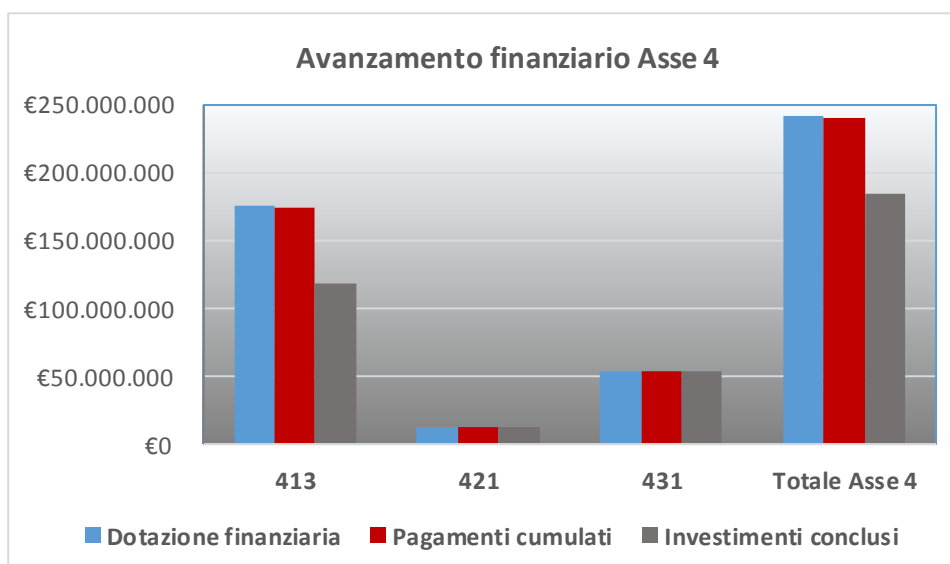
Va osservato tuttavia, che questi risultati sono frutti di una significativa rimodulazione di risorse che ha interessato la misura 413 nell'ambito della riprogrammazione di novembre 2015 e che ha visto una riduzione delle risorse assegnate di 26,5 M€.

Tab. 4. Avanzamento finanziario per le Misure dell'Asse 4 (in Euro)

	Spesa pubblica		
	Dotazione finanziaria	Pagamenti cumulati	Investimenti conclusi
413 - Qualità della vita e diversificazione	€ 175.295.013,0	€ 174.626.277	€ 118.636.252
421 - Cooperazione	€ 12.000.000	€ 12.814.947	€ 12.814.947
431 - Costi di gestione, acquisizione competenze, animazione	€ 54.000.000	€ 53.142.089	€ 53.142.088,98
Totale Asse 4	€ 241.295.013	€ 240.583.313	€ 184.593.288,27

Fonte: Regione Puglia

Nella figura seguente è possibile osservare, oltre alla quota di risorse spese su quelle stanziare, anche la quota parte di investimenti che sono stati completati e che per la M.413 ammontano al 67% del totale, un risultato che appare coerente con i ritardi attuativi che ha maturato la misura e che ha portato alla suddetta rimodulazione finanziaria.



Fonte: Elaborazioni di Lattanzio Advisory su dati della Regione Puglia

2.3.2 I risultati attuativi conseguiti a livello di Piani di sviluppo locale

Al 31/12/2015 risultano essere stati erogati pagamenti (liquidazione a saldo o parziale dei contributi concessi) su tutte le azioni dell'Asse 3 attivabili con il metodo LEADER. Più nel dettaglio, la **M.413** registra pagamenti per **un totale di 175,209 M€ distribuiti tra le diverse tipologie di Azioni elegibili al proprio interno. Risultano poi significative le risorse erogate** sulle **M. 413-311** (56 M€) e **413-313** (68 M€), attivate peraltro da tutti i GAL; seguono la **M.323** rivolta agli Enti pubblici per la valorizzazione del patrimonio storico, culturale e artistico e la **M.321** per il rafforzamento dei servizi socio-assistenziali (entrambe con 15 e 12 M€). Seguono con importi meno rilevanti la **M. 331**, (12 M€) per la formazione e l'accrescimento delle competenze nelle aree rurali e la **M.312** rivolta al settore artigianato e del commercio (7,7 M€).

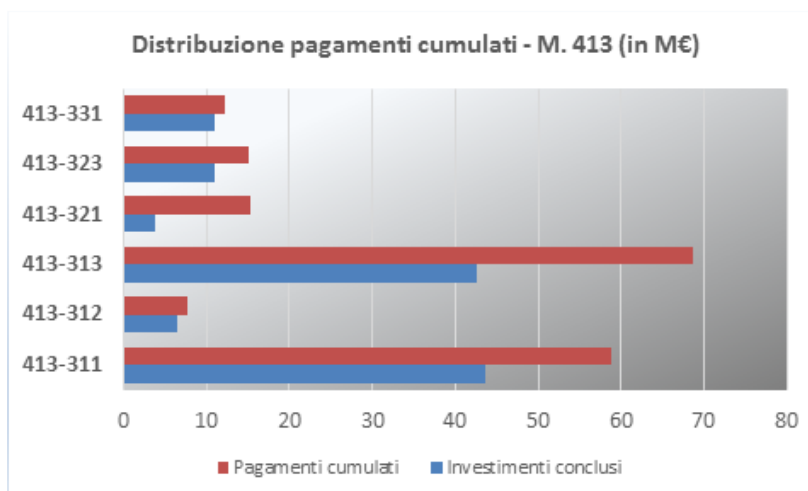
I risultati attuativi a livello di Misura / Azione sono rappresentati nella tabella e nella figura successive.

Tab. 5. Avanzamento finanziario di dettaglio della Misura 413 dell'Asse 4 (in M€)

Misura / azione	Pagamenti cumulati	Investimenti completati	Indice di completamento
	(a)	(b)	b/a
413-311 az.1-2-3-4	53,093	41,274	77,7%
413-311 az.5	3,161	1,144	36,2%
413-311 az.5 HC	2,656	1,174	44,2%
413-311	56,254	43,592	77,49%
413-312	7,713	6,421	83,25%
413-313 az.1-2-3	35,895	14,177	39,50%
413-313 az.4-5	32,8	28,506	86,91%
413-313	68,681	42,665	62,12%
413-321	15,320	3,810	24,87%
413/323	15,011	11,059	73,67%
413-331 Az. 1	2,867	2,867	100,00%
413-331 Az. 2	9,363	8,206	87,64%
413-331	12,230	11,076	90,56%
Totale	175,209	118,623	67,70%

Fonte: Elaborazioni di Lattanzio Advisory su dati della Regione Puglia

Come si può osservare, l'indice di completamento si attesta in media intorno al 67%, ma varia in modo abbastanza significativo da un'azione all'altra. Ad es. nell'ambito della M.311, abbastanza performante nel complesso (77%), presenta forti ritardi nell'attuazione dell'Azione per la produzione delle energie rinnovabili, rispetto alla quale gli stessi GAL hanno segnalato notevoli difficoltà legati ad adempimenti burocratici (es autorizzazioni) connesse all'innovatività delle iniziative nei territori interessati. La misura che presenta maggiori ritardi attuativi è la 321 attivata da Enti locali e destinata a rafforzare i servizi per le imprese e la popolazione residenti nel territorio di riferimento.



Tutti i GAL hanno attivato tutte le Misure, ad eccezione della M.413-321, attivata da soli 14 GAL su 25 e della M.322, non implementata da soli due GAL. La diversità delle SSL si evince maggiormente dalle tipologie di Azioni poste in essere diverse coerentemente con i percorsi di sviluppo individuati nei PSL. A titolo esemplificativo si osserva che nell'ambito dell'articolata M.311, l'Azione 5 sulla produzione di energia con Fonti energetiche rinnovabili - peraltro attivabile solo con il LEADER - è stata attivata da 14 GAL.

Tab. 6. Importi liquidati dai GAL per investimenti completati - Misura 4.1.3 al 31/12/2015

Denominazione GAL	Misura 311	Misura 312	Misura 313	Misura 321	Misura 323	Misura 331	TOTALE
ALTO SALENTO	3,045	0,070	1,905	0,376	0,440	0,341	6,177
CAPO DI S. MARIA DI LEUCA	2,326	0,322	3,116		0,086	0,039	5,889
COLLINE JONICHE	1,074	0,096	1,704		0,442	0,264	3,580
CONCA BARESE	1,057	0,097	0,233	0,283	1,102	0,309	3,081
DAUNIA RURALE	1,127	0,205	1,141	0,275	0,300	0,758	3,805
DAUNOFANTINO	0,947	0,323	0,729			0,062	2,061
FIOR D'OLIVI	1,837	0,222	1,054	0,369	1,036	0,248	4,766
GARGANO	2,990	0,300	2,072	0,048	0,132	0,881	6,423
ISOLA SALENTO	1,999	0,537	1,748			0,398	4,682
LE CITTA' DI CASTEL DEL MONTE	1,743	0,127	2,192		0,518	0,616	5,196
LUOGHI DEL MITO	2,407	0,250	1,340	0,500	0,808	0,413	5,718

Denominazione GAL	Misura 311	Misura 312	Misura 313	Misura 321	Misura 323	Misura 331	TOTALE
MERIDAUNIA	1,580	0,590	3,317	0,300	0,101	0,487	6,374
MURGIA PIU'	1,110	0,384	1,360	0,005	0,357	0,693	3,908
PIANA DEL TAVOLIERE	1,103	0,385	0,719		0,544	0,006	2,757
PONTE LAMA	1,139	0,420	1,303		0,459	0,478	3,798
SERRE SALENTINE	2,140	0,273	2,218	0,132	0,243	0,317	5,324
SUD EST BARESE	1,118	0,279	1,606	0,447	0,661	0,789	4,900
TERRA D'ARNEO	3,394	0,367	1,987		0,148	0,422	6,318
TERRA DEI MESSAPI	0,924	0,141	0,960		0,323	0,202	2,550
TERRA DEI TRULLI E BARSENTO	1,482	0,157	0,500		0,600	0,736	3,474
TERRA D'OTRANTO	2,376	0,106	2,959		0,480	0,122	6,043
TERRE DEL PRIMITIVO	1,646	0,166	1,170	0,130	0,597	0,291	3,999
TERRE DI MURGIA	1,425	0,287	1,417	0,223	0,582	1,130	5,064
VALLE DELLA CUPA	1,812	0,248	2,298	0,554	0,661	0,711	6,284
VALLE D'ITRIA	1,792	0,070	3,618	0,168	0,439	0,363	6,450
Totale	43,592	6,421	42,665	3,810	11,059	11,076	118,623

Fonte: Regione Puglia

Tab. 7. Misure attivate dai GAL al 31/12/2015

Denominazione GAL	Misura 311	Misura 312	Misura 313	Misura 321	Misura 323	Misura 331	Totale Misure attivate
ALTO SALENTO	X	X	X	X	X	X	6
CAPO DI S. MARIA DI LEUCA	X	X	X		X	X	5
COLLINE JONICHE	X	X	X		X	X	5
CONCA BARESE	X	X	X	X	X	X	6
DAUNIA RURALE	X	X	X	X	X	X	6
DAUNOFANTINO	X	X	X			X	4
FIOR D'OLIVI	X	X	X	X	X	X	6
GARGANO	X	X	X	X	X	X	6
ISOLA SALENTO	X	X	X			X	4
LE CITTA' DI CASTEL DEL MONTE	X	X	X		X	X	5
LUOGHI DEL MITO	X	X	X	X	X	X	6
MERIDAUNIA	X	X	X	X	X	X	6
MURGIA PIU'	X	X	X	X	X	X	6
PIANA DEL TAVOLIERE	X	X	X		X	X	5

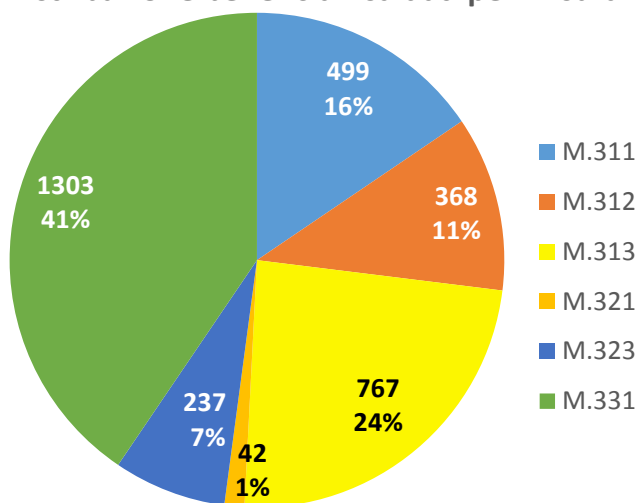
Denominazione GAL	Misura 311	Misura 312	Misura 313	Misura 321	Misura 323	Misura 331	Totale Misure attivate
PONTE LAMA	X	X	X		X	X	5
SERRE SALENTINE	X	X	X	X	X	X	6
SUD EST BARESE	X	X	X	X	X	X	6
TERRA D'ARNEO	X	X	X		X	X	5
TERRA DEI MESSAPI	X	X	X		X	X	5
TERRA DEI TRULLI E BARSENTO	X	X	X		X	X	5
TERRA D'OTRANTO	X	X	X		X	X	5
TERRE DEL PRIMITIVO	X	X	X	X	X	X	6
TERRE DI MURGIA	X	X	X	X	X	X	6
VALLE DELLA CUPA	X	X	X	X	X	X	6
VALLE D'ITRIA	X	X	X	X	X	X	6
GAL CHE HANNO ATTIVATO LE MISURA	25	25	25	14	23	25	

Dall'analisi delle indagini dirette, a fronte delle suddette difficoltà nel completare nei tempi prescritti gli interventi, oltre il 90% dei GAL ritiene soddisfacenti i risultati conseguiti in relazione agli obiettivi individuati, in particolare con riferimento alla realizzazione delle infrastrutture fisiche (realizzazione agriturismi, case vacanza, beni a valenza storica, ecc.).

Le difficoltà attuative, laddove riscontrate, sono legate al rispetto dei tempi necessari per la realizzazione degli interventi, imputabili per lo più ai ritardi accumulati in fase di avvio dell'Asse 4, problematica che ha interessato in realtà in maniera generalizzata tutti i PSR e correlata alla messa a punto e all'attuazione delle nuove procedure per l'implementazione del metodo LEADER all'interno del PSR. Ritardi ancora maggiori sono stati riscontrati per la misura di cooperazione, le cui modalità attuative definite a livello centrale hanno richiesto tempi piuttosto lunghi. Più in generale la complessità e le rigidità burocratiche non hanno sempre permesso di gestire efficacemente le eccezioni e i casi particolari.

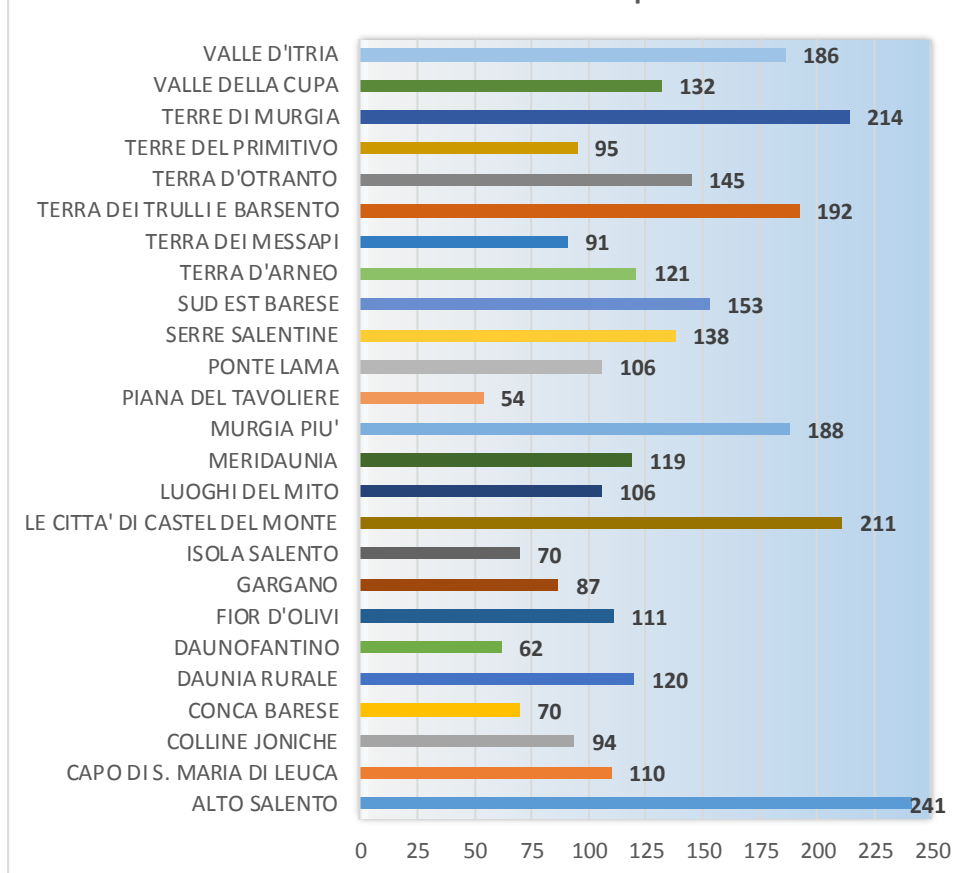
2.3.2.1 Analisi dei beneficiari

Distribuzione beneficiari saldati per misura



Al 31/12/2015 sono 7.743 i beneficiari che hanno ricevuto almeno un pagamento, di questi **3.216** (saldata). Con riferimento a questi ultimi si osserva che il 41% (pari a 1.303) sono relativi **M.413-331**, mentre sono solo 5 i beneficiari della misura di cooperazione. Alla stessa data risultano essere stati erogati contributi (liquidazione a saldo o parziale dei contributi concessi) su tutte le azioni dell'Asse 3 attivabili con il metodo LEADER. Più nel dettaglio, **la Misura 413 registra pagamenti per un totale di 174,6 M€ pari al 100% della spesa pubblica programmata**. Su tale aspetto va rilevato che nell'evoluzione del piano finanziario del

Programma la Misura 413 ha registrato un decremento di oltre 52 M€ pari al 23% del totale, un elemento questo che - unitamente al solo parziale completamento degli interventi (67%) - ne sottolinea il parziale successo e le evidenti difficoltà attuative.

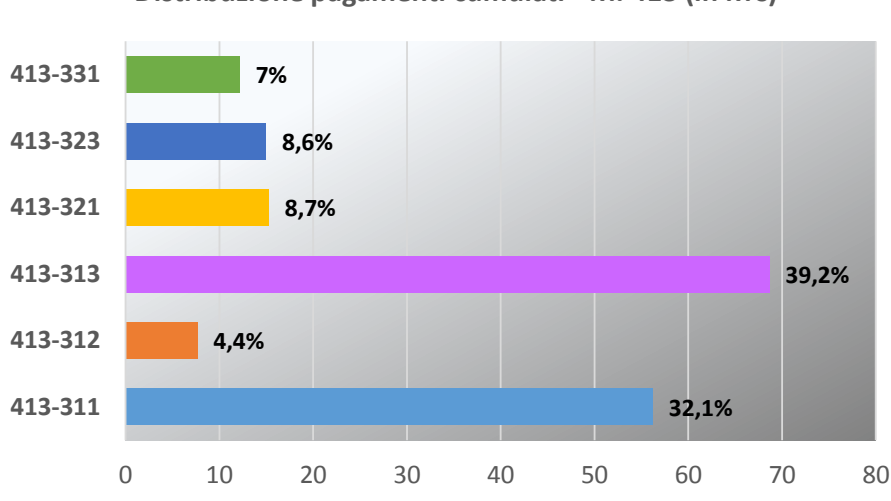
Distribuzione beneficiari saldati per GAL


Fonte: Elaborazioni di Lattanzio Advisory su dati della Regione Puglia

3 CONTRIBUTO DEL LEADER AL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI DEL PSR PUGLIA

Il soddisfacente livello di utilizzo delle risorse, gli interventi realizzati e le buone pratiche promosse da molti GAL pugliesi, consentono di affermare che l'Asse LEADER ha contribuito al raggiungimento degli obiettivi individuati dall'Asse 3, al cui interno sono ricomprese le Misure e le tipologie di azione elegibili dai GAL pugliesi per il ciclo 2007-2013.

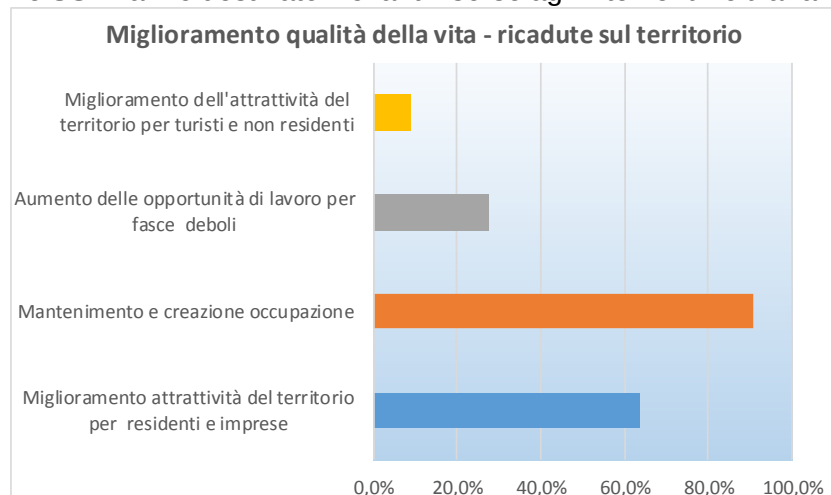
Come osservato al paragrafo precedente, buona parte delle risorse sono state destinate al Significativo contributo del PSL alla **diversificazione** delle attività

Distribuzione pagamenti cumulati - M. 413 (in M€)


economiche, in particolare nell'ambito delle aziende agricole (M.311), e per il miglioramento complessivo dell'**attrattività** del territorio nelle aree di intervento, con specifico riguardo al sostegno alle attività turistiche (M.313).

3.1 Qualità della vita e diversificazione delle attività economiche

Le SSL hanno destinato rilevanti risorse agli interventi volti a rafforzare la qualità della vita nelle aree



rurali, attraverso i quali sono stati perseguiti principalmente gli obiettivi correlati al mantenimento e/o alla creazione di nuove opportunità occupazionali, soprattutto a favore delle fasce deboli della popolazione (giovani, donne, disoccupati e inoccupati), nonché per il miglioramento dell'attrattività del territorio sia per i residenti e le imprese, che in chiave turistica.

Fonte: Elaborazioni di Lattanzio Advisory su dati della Regione Puglia

Alcune iniziative rilevanti volte al miglioramento della qualità della vita segnalate dai GAL

- La creazione e sviluppo di agriturismi, masserie didattiche, fattorie sociali e piccole strutture ricettive, il recupero di importanti **immobili rurali** hanno permesso di generando flussi di ospiti/turisti e aumento di opportunità lavorative, soprattutto per **giovani e donne**.
- **Il recupero di strutture di pregio storico ed architettonico**, appartenenti ai Comuni (es. progetti di ristrutturazione del Calvario, di Foggia Vetere e degli orti periurbani, a Ceglie Messapica, il restauro della Chiesa Di San Pietro di Ottava, sito nel Parco delle Dune Costiere, e il restauro del Chiostro dei Minori Osservanti, in Fasano); recupero di due strutture di pregio storico a San Vito dei Normanni e ad Ostuni, da utilizzare come centri polifunzionali per l'informazione e l'accoglienza turistica (sedi accreditate IAT).
- Numerosi **progetti per l'integrazione e inclusione sociale**, tra i quali vi è il progetto della Casa degli orti, finalizzato alla erogazione di terapia assistita a carattere innovativo (pet therapy, horticultural, agroterapia, arteterapia, ippoterapia).
- **Recupero di beni architettonici** divenuti punti di riferimento e contenitori culturali per la popolazione locale e la creazione di attività economiche soprattutto in ambito turistico.

Nelle tabelle successive sono riportati i risultati raggiunti in termini di valore aggiunto e occupazione, stimati a valle di un'indagine campionaria rivolta ad un campione rappresentativo di beneficiari, con riferimento ai 1.530 soggetti che hanno completato gli investimenti da più di un anno.

Tab. 8. Valore aggiunto prodotto dalla M.413 al 31/12/2015 (in milioni di euro)

Misura	Beneficiari saldati al 2014	Valore aggiunto
M. 413-311 Leader	457	2,765
M. 413-312 Leader	360	2,178
M. 413- 313 Leader	713	2,645
Totale 413	1.530	7,588

Fonte: Elaborazioni di Lattanzio Advisory su esiti indagine campionaria

Tab. 9. Occupazione generata dalla M.413 al 31/12/2015

Misura LEADER	Beneficiari saldati al 2014	Nuovi posti di lavoro
M. 413-311 Leader	457	274
M. 413-312 Leader	360	122
M. 413- 313 Leader	713	242
Totale 413		639

Fonte: Elaborazioni di Lattanzio Advisory su esiti indagine campionaria

Sia l'incremento del **VA**, pari a **7,588 M€**, che l'**occupazione creata (639)**, possono ritenersi valori soddisfacenti, ancor più se posti in relazione alla crisi economica di questi ultimi anni, e considerando che gli effetti complessivi non si sono ancora pienamente manifestati⁶.

Si aggiunga che i beneficiari saldati al 2015 finanziati nell'ambito delle misure LEADER nell'ambito delle misure in oggetto (M.413-311, 413-312 e 413-313) sono 1.634, mentre le medesime misure 311 e 313 attivate con le risorse dell'Asse 3 sono appena 166 (di cui 127 nel 2014). Da ciò deriva che le risorse attivate sul territorio e gli effetti prodotti dalle misure LEADER in termini di V.A. e occupazione sono decisamente superiori a quelli ascrivibili alle altre modalità attuative.

4 IL CONTRIBUTO DEL METODO LEADER ALL'ATTUAZIONE DELLE STRATEGIE DI SVILUPPO LOCALE

4.1 Approcci innovativi, multisettorialità e creazione di reti in ambito LEADER

La programmazione per lo sviluppo rurale 2007-2013, com'è noto, ha introdotto molti vincoli alla capacità decisionale dei GAL, che hanno tra l'altro potuto definire la propria strategia di sviluppo locale attivando un numero circoscritto di misure. Tale circostanza, se da una parte ha favorito una maggiore concentrazione delle risorse su pochi ambiti di intervento, con evidenti benefici in termini dimensione dell'efficacia degli stessi, ha tuttavia ridimensionato il carattere *bottom up* dell'approccio

⁶ Al riguardo si ricorda che la metodologia - condivisa a livello comunitario - per la stima dei suddetti indicatori, non consente di considerare in questa fase gli interventi completati nel 2015, che verosimilmente esplicheranno i propri effetti negli anni successivi alla chiusura del PSR 2007-2013.

LEADER e la capacità delle SSL di rispondere in maniera sempre efficace ai fabbisogni locali. Nonostante i vincoli richiamati, i GAL ritengono di essere riusciti a implementare approcci innovativi e multisettoriali⁷, come testimoniato dai GAL in occasione delle indagini dirette.

La totalità dei GAL ha infatti ritenuto che le iniziative realizzate avessero un carattere innovativo rispetto al contesto di riferimento, principalmente con riferimento a:

- *investimenti realizzati per incentivare le attività turistiche*: è stato citato tra gli altri l'introduzione della Carta dei Servizi, che ha costituito una "best practice" replicata da diversi GAL la stessa esperienza;
- *interventi volti alla diversificazione del reddito nelle aziende agricole*, nell'ambito dei quali assume grande rilevanza la produzione e la vendita di energia prodotta da FER (fonti energetiche rinnovabili). Al riguardo si segnala come l'esperienza di produzione di energia elettrica da biogas si è rivelata fortemente innovativa per il territorio, richiedendo tuttavia notevoli sforzi per giungere all'effettiva realizzazione a causa delle difficoltà incontrate dal punto di vista della gestione amministrativa e autorizzativa degli enti coinvolti.

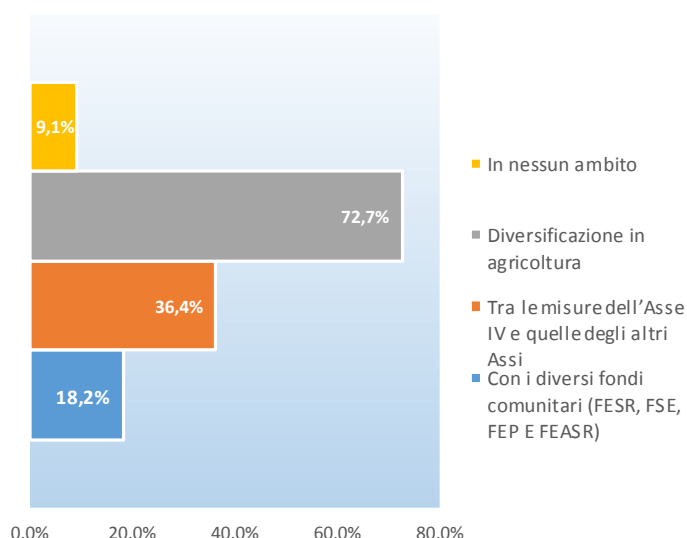
Nella tabella alcuni interventi segnalati dai GAL come innovativi.

Misura	Azioni/ Progetti segnalati per innovatività	%
311	▪ Azione 5 - Investimenti funzionali alla produzione e vendita di energia da fonti rinnovabili ▪ Es. Realizzazione di impianti di generazione elettrica da biogas - metano	67%
321	▪ Azione 3 -Masserie sociale	11%
313	▪ Commercio e promozione offerta turismo rurale e Attuazione carta dei servizi (Azione 4) ▪ Creazione di itinerari naturalistici ed enogastronomici" (Azione 1) ▪ Censimento, catalogazione e messa in rete (app) dei beni architettonici "rurali" ▪ Itinerari ciclo-turistici (Azioni 1 e 3) ▪ Centri di informazione e accoglienza turistica (Azione 2) ▪ Realizzazione del centro del gusto e touristic area center dei monti dauni (Azioni 1 e 2)	78%
321	▪ Servizi di utilità sociale a carattere innovativo riguardanti l'integrazione e l'inclusione sociale ▪ "La casa degli orti" in un bene confiscato ▪ Progetto "Sani" per diffusione nelle scuole primarie della dieta mediterranea	22%
323	▪ Azione 1 - interventi di restauro e valorizzazione del patrimonio culturale regionale rappresentato dai beni immobili privati e pubblici a gestione privata, di particolare e comprovato interesse artistico, storico e archeologico, o che rivestono un interesse sotto il profilo paesaggistico, e che sono espressione della storia, dell'arte e della cultura del territorio e che si caratterizzano per l'interesse sotto la fruizione culturale pubblica	11%
331	▪ Laboratori per gli operatori ▪ Azione 2 "informazione" - study visit	22%

⁷ Per **innovazione** si intende l'impiego innovativo di forme tradizionali di know-how o ricerca di nuove soluzioni a problemi pregressi, mentre per **approccio multisettoriale** si intende l'integrazione di diversi ambiti di attività e interazione tra operatori e/o progetti appartenenti a vari settori dell'economia locale

Misura	Azioni/ Progetti segnalati per innovatività	%
421	- Costituzione di laboratori enogastronomici (casa del gusto) e artigianali (laboratorio antichi mestieri) - Pugliesi nel mondo - Laboratorio dell'emigrazione	33%
431	Strumenti di informazione e promozione del territorio (es. <i>educational</i>, eventi a livello nazionale, ecc.)	11%

Distribuzione interventi multisettoriali per ambiti



Il carattere di integrazione multisettoriale ha caratterizzato buona parte delle strategie attivate dai GAL.

Come si evince dalla figura di sintesi, tale integrazione è stata garantita principalmente dalla M.311 (73%) che ha consentito di promuovere la diversificazione in ambiti distinti e in parte poco diffusi sul territorio, ad es. attività correlate al turismo, ai servizi (attività didattiche, ricreative e socioassistenziali), alla produzione di energia da fonti energetiche rinnovabili e alla produzione e commercializzazione di compost.

Positiva è anche l'integrazione tra le diverse misure attivate nei PSL (36%), che hanno agito in maniera complementare per promuovere lo sviluppo dei territori nella direzione identificata dalle strategie di sviluppo locale.

Infine appare estremamente rilevante l'esperienza maturata nel contesto pugliese in termini di integrazione tra fondi comunitari, quali ad esempio:

1. Integrazione multisettoriale tra rigenerazione urbana (FESR) e creazione di piccole strutture ricettive (FEASR M.313-Az. 5) nel caso del centro storico di Gravina in Puglia
2. Progetto di cooperazione transnazionale "Distretto Agroalimentare di qualità Terre Federiciane – Filiera dei prodotti di Puglia e Basilicata" che ha visto la cooperazione tra il GAL Ponte Lama e il GAC Terre di Mare (SFOP).

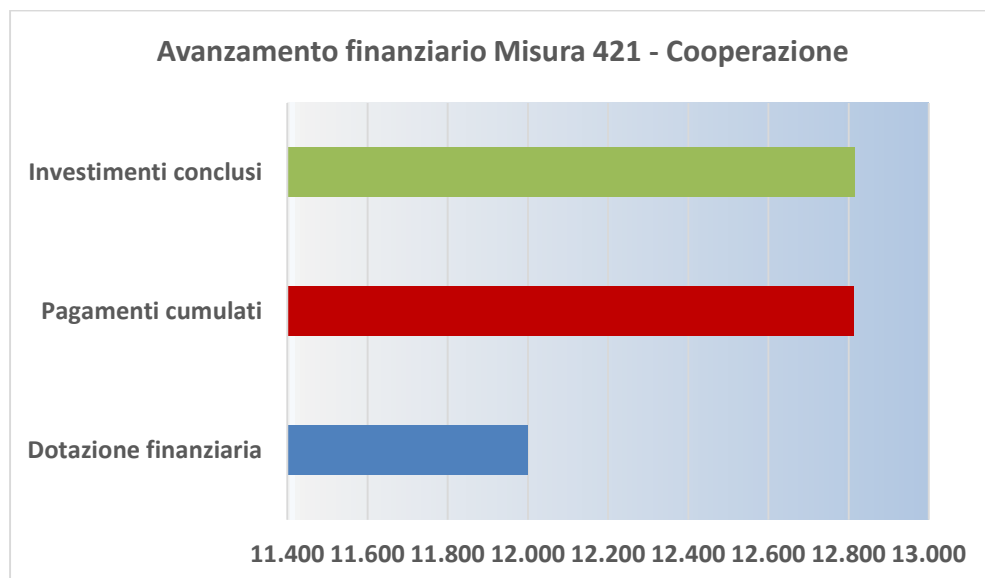
Sebbene tale tipologia pesi percentualmente in misura ridotta (18%), si tratta di sperimentazioni funzionali al carattere fortemente integrato introdotto con la programmazione 2014-2020, nell'ambito della quale il nuovo PSR pugliese è uno dei pochi ad aver previsto l'attivazione dell'approccio

plurifondo, con priorità proprio verso il FEAMP, scelta che permette di valorizzare l'esperienza condotta nel ciclo 2007-2013 di interazione tra i due settori primari: agricoltura e pesca⁸.

Nel complesso i GAL hanno evidenziato una buona **capacità di fare rete tra i soggetti economici e istituzionali** a vario titolo coinvolti nelle diverse azioni e misure del PSL, riuscendo in alcuni casi a creare una vera e propria "fidelizzazione" delle imprese operanti sul territorio e a diffondere la percezione di una reale "**vicinanza delle istituzioni**", grazie allo scambio continuo di informazioni e al supporto fornito.

4.2 I progetti di Cooperazione

La M.421 Cooperazione mostra risultati soddisfacenti, con un pieno impiego delle risorse stanziare (12,8 M€) e la presentazione di iniziative di cooperazione da parte di tutti i 25 GAL pugliesi in qualità di capofila, di cui 17 progetti completati, confermando la vocazione regionale verso queste tipologie di azioni.



5 IL CONTRIBUTO DEL LEADER NEL MIGLIORARE LA GOVERNANCE LOCALE

5.1 Qualità della governance e delle attività di sorveglianza

Dalle indagini condotte emerge che tutti i GAL ascoltati hanno attivato un sistema di monitoraggio interno per la gestione dei progetti, in aggiunta agli adempimenti previsti dal PSR. I dati monitorati a

⁸ Sul tema dell'interazione tra agricoltura e pesca, il GAL Ponte Lama e il GAC Terre di Mare hanno relazionato a due seminari transazionali organizzati a Milano ed Edimburgo dalla Rete europea per la pesca (FARNET) e dalla Rete Rurale Europea (ERND). Inoltre, "Rural Connection" (rivista europea dello sviluppo rurale) ha identificato l'esperienza come buona pratica di cooperazione tra fondi e ha inserito il mercato "Dalla Terra al Mare", quale best practice di vendita integrata di prodotti agricoli e ittici.

cadenza mensile o trimestrale sono per lo più di natura finanziaria, mentre solo il 10% ha raccolto anche informazioni sulle realizzazioni fisiche, soprattutto in occasione delle verifiche documentali ed in loco per tutti gli interventi ammessi a finanziamento.

Tra le attività di sorveglianza svolte, oltre la metà dei GAL intervistati ha dichiarato di aver utilizzato strumenti di autovalutazione, sebbene vada osservato che essi presentano un forte carattere di informalità e diverse finalità, spesso incentrate sulla verifica del raggiungimento degli obiettivi operativi di spesa e di completamento degli interventi nei termini previsti dalle procedure di bando.

5.2 Comunicazione e partecipazione

La qualità e l'efficacia delle attività di **comunicazione esterna** dei GAL verso i diversi soggetti istituzionali (es. Enti titolari della programmazione, dell'erogazione finanziaria, dei controlli) è stata giudicata soddisfacente, soprattutto verso il principale interlocutore istituzionale, l'Amministrazione regionale, mentre qualche difficoltà, talvolta anche rilevante, è stata riscontrata nei rapporti con l'OP-AGEA.

Oltre il 90% dei GAL ha realizzato eventi per la divulgazione degli esiti di specifici progetti, misure, buone pratiche o della strategia nel suo complesso, sia verso specifici gruppi portatori di interesse, sia verso la cittadinanza in generale.

Si è riscontrata una grande attenzione alla diffusione dei risultati, per la quale ci si è avvalsi di strumenti molto diversificati: dall'organizzazione di incontri pubblici (es. convegni), alla pubblicazione di comunicati stampa, trasmissioni televisive ed opuscoli divulgativi, fino all'impiego di **social media**, **sito web**, **app**.

Nel caso del GAL Meridaunia, gli eventi hanno riguardato specifiche misure (ad esempio laboratori informativi rivolti agli operatori economici nell'ambito della M. 331, eventi di promozione del territorio nell'ambito della M. 431, eventi di divulgazione degli itinerari realizzati nell'ambito della M. 313 a regia diretta, eventi divulgativi delle azioni di cooperazione a livello locale, nazionale e internazionale, ecc.).

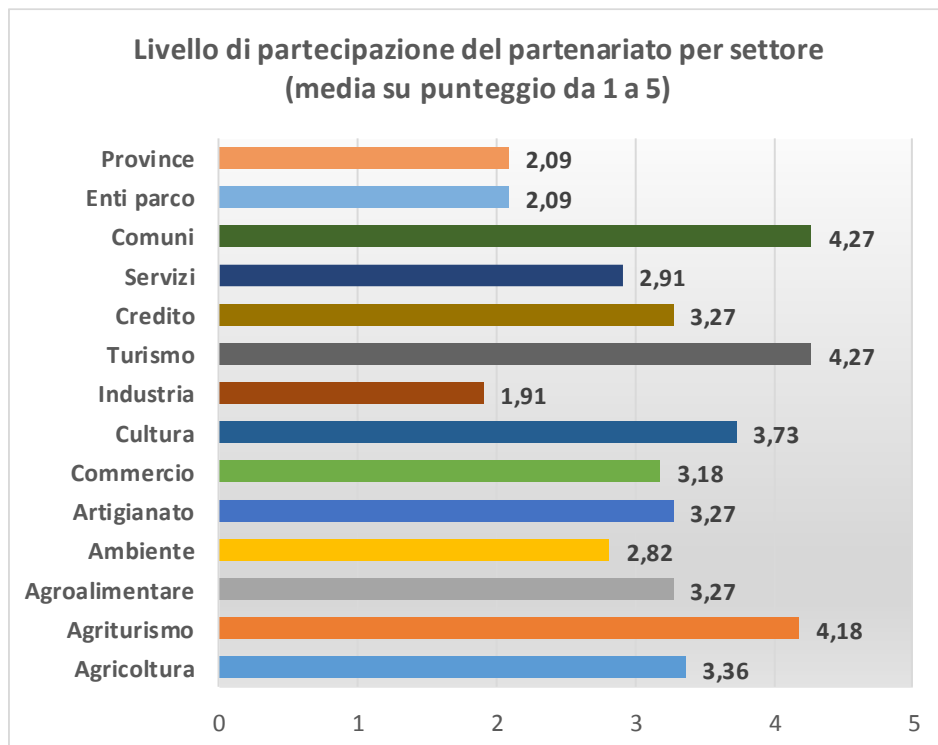
In questi casi la divulgazione ha avuto quale obiettivo principale la promozione del patrimonio culturale, artistico ed enogastronomico quali elementi attrattori e durevoli nel tempo e il funzionamento di un modello di messa in rete di tutte le risorse turistiche del territorio (offerta turistica integrata).

La comunicazione esterna è stata orientata altresì alla verifica del grado di conoscenza e apprezzamento delle attività svolte da parte del territorio di riferimento. Tale attività di verifica, promossa da circa la metà dei GAL, si è concretizzata attraverso *Focus group*, riunioni periodiche della rete, questionari e sondaggi distribuiti in occasione degli eventi, ma anche attraverso i canali social network, che hanno potuto garantire feedback immediati.

Talvolta il riscontro positivo è stato desunto dal permanere dei contatti con i beneficiari anche a valle del completamento degli interventi (ad es. in occasione delle inaugurazioni delle opere realizzate).

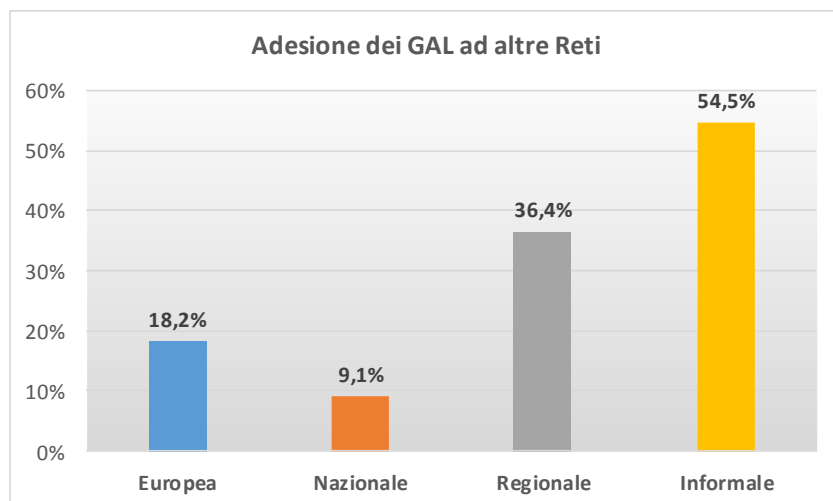
Con riferimento al livello di partecipazione dei soggetti aderenti al partenariato del GAL, emerge una media di 3,19, con valori superiori per i settori più direttamente coinvolti dalle tipologie di intervento attivate dai GAL, si segnalano in particolare gli Enti comunali, il settore agriturismo, turistico e culturale.

I diversi soggetti sono stati coinvolti in numerose iniziative organizzate dai GAL (riunioni, incontri, workshop, laboratori) finalizzate principalmente a far conoscere le diverse opportunità di finanziamento. Accanto a strumenti di tipo più tradizionale vi è anche un ampio ricorso all'informatizzazione e alle ITC previste nell'ambito della gestione organizzativa del GAL (es. Forum on line e blog sul sito web dei GAL).



Il coinvolgimento del partenariato nei GAL pugliesi è stato favorito sin dall'avvio della programmazione LEADER dall'attivazione delle Consulte / tavoli di concertazione aperti a tutti i soci. Le consulte esprimono pareri consultivi non vincolanti, relativamente alla attuazione delle singole misure previste nel PSL e, in particolare, sui bandi, sulle modalità di informazione e animazione. I diversi soggetti hanno aderito alle iniziative realizzate dal GAL nell'ambito delle Misure di pertinenza, il che ha favorito anche una divulgazione delle informazioni ad opera degli stessi partecipanti. Questo ha senz'altro contribuito ad un'ampia adesione alle Misure da parte di operatori sia privati che pubblici.

I GAL hanno aderito a diverse attività di rete, con una forte presenza di reti informali e regionali, cui



seguono quelle attivate a livello europeo e nazionale (cfr. Figura a lato). In particolare, **oltre all'adesione alla Rete Rurale Nazionale**, esse sono avvenute nell'ambito: della Rete degli Operatori (Carta dei Servizi di Qualità), della Rete Pugliese Interdisciplinare Multisetore per l'Innovazione Tecnologica, la ricerca scientifica e lo sviluppo di servizi Marini e Marittimi; della Rete dei Pugliesi nel Mondo.

Oltre l'80% dei GAL ha espresso un parere favorevole rispetto alla capacità delle attività promosse nell'ambito delle reti di favorire il trasferimento di know how e di buone pratiche.

In sintesi, dalle indagini condotte emerge una diffusa attenzione da parte dei GAL verso la ricerca di adeguati strumenti di *governance*, così come un ampio ricorso alle attività di comunicazione esterna per la gestione e attuazione delle SSL, la divulgazione e la conoscenza degli interventi realizzati, come pure per la verifica della percezione del supporto offerto dai GAL che hanno gli operatori pubblici e privati che agiscono sul territorio e la cittadinanza in genere. Se la diffusa attenzione verso le suddette attività sia ascrivibile alle specificità del metodo LEADER, si rileva altresì come la scelta di realizzare tali attività secondo determinate modalità siano spesso legate all'iniziativa dei singoli GAL. In tale senso potrebbe essere utile rafforzare l'azione di coordinamento da parte della Regione allo scopo di sostenere una maggiore regolamentazione e una più omogenea attuazione delle attività, promuovendo tra l'altro la diffusione e la conoscenza delle migliori soluzioni.

6 LA VALUTAZIONE DEL CONTRIBUTO DEI GAL DA PARTE DEI BENEFICIARI

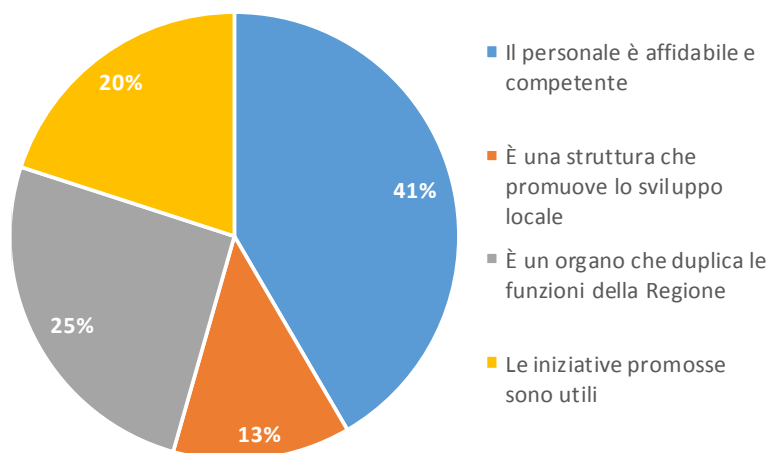
Attraverso la somministrazione di questionari, è stato possibile raccogliere presso un campione di beneficiari delle misure 413-311, 413-312, 413-313, 413-321 attivate nell'ambito del LEADER, un riscontro sul supporto offerto dai GAL.

Dalla elaborazione delle informazioni raccolte emerge in primo luogo come solo in una parte dei casi (circa il 25%) sono venuti a conoscenza delle opportunità offerte dal PSR attraverso iniziative informative ed eventi promosse sul territorio dagli stessi GAL, quota che sale notevolmente per le misure attivate da Enti pubblici (66%). Il canale di informazione attraverso cui la gran parte dei beneficiari (39%) è venuta a conoscenza delle opportunità offerte dal PSR è rappresentato dagli studi professionali; ciò vale soprattutto per le aziende private, con il 79% per la M.312 e il 69% per la M.311.

I beneficiari hanno ricevuto supporto dai GAL in oltre l'85% dei casi, restituendo nel complesso un giudizio molto positivo sulla qualità e utilità dello stesso, così come su competenza e affidabilità del personale del GAL.

Gli ambiti su cui il supporto è stato richiesto sono abbastanza diversificati: diffusione delle informazioni su bando o stato delle domande, assistenza specifica per la partecipazione ai bandi e per la progettazione; per tutte le tipologie di supporto, in oltre il 93% dei casi, il servizio erogato è stato giudicato molto positivamente.

Opinioni sul ruolo dei GAL

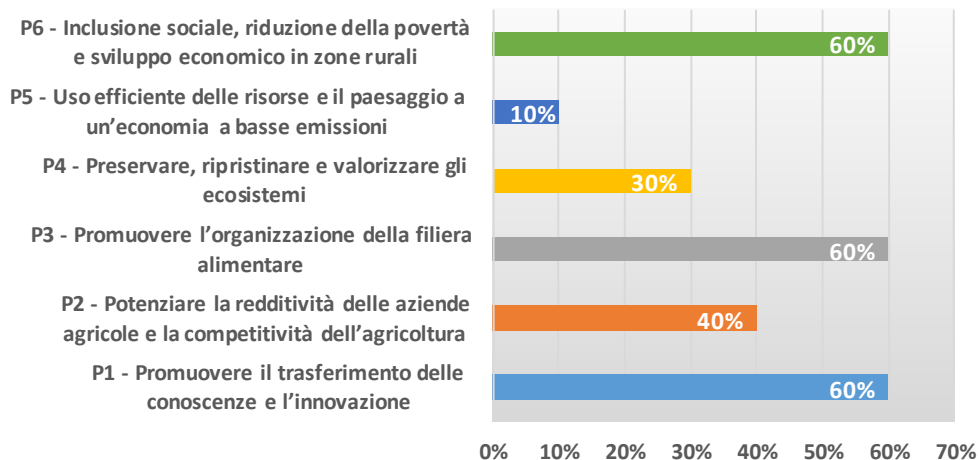


7 IL LEADER NELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020

La totalità dei GAL dichiara di essere fortemente interessata a partecipare al nuovo ciclo di programmazione, ma anche di voler cogliere le opportunità offerte dal nuovo quadro normativo per la definizione di una strategia più aderente ai fabbisogni e alle risorse endogene esistenti nei territori di riferimento.

Rispetto alle Priorità per lo Sviluppo Rurale della nuova programmazione, l'interesse dei GAL si incentra fortemente sulle P1 "Conoscenza e innovazione", P3 "Rafforzamento delle filiere" e la P6, oltre alla Focus Area 6b che di default è correlata al LEADER e quindi le Focus Area 6A "Diversificazione e

Priorità di interesse per il 2014-2020



creazione di imprese nelle aree rurali” e 6C “tecnologie dell'informazione e della comunicazione-TIC”. Seguono le P2 “Competitività in agricoltura” e infine le P4 e 5 inerenti alle tematiche ambientali.

L'ampio raggio di azione riconosciuto ai GAL nella nuova programmazione e che il PSR Puglia estende anche al Plurifondo (in *primis* con il FEAMP e dunque con i FLAG - *Fisheries Local Action Group*), rappresenta una risposta positiva alla richiesta generalizzata dei GAL europei di poter disporre di maggiore autonomia decisionale in linea con lo spirito dell'approccio LEADER e con il metodo bottom up. L'attenzione ad una strategia più aderente al territorio, non si contrappone alla necessità di concentrare le risorse su ambiti definiti di intervento in linea con un preciso percorso di sviluppo, così come stabilito dall'Accordo di partenariato che pone ai GAL determinati vincoli ad esempio nella scelta di un numero massimo di tematismi prioritari.

Il nuovo quadro regolamentare (cfr. Art. 34, p.to 3 del reg. 1303/2013) ha altresì accresciuto e/o rafforzato i compiti in capo ai GAL (es. Preparazione dei bandi e identificazione dei criteri di selezione, attività di monitoraggio e di valutazione del PSL, ecc.). A tale riguardo la maggior parte dei GAL intervistati (80%) ha identificato alcuni ambiti di attività che a proprio avviso richiedono un rafforzamento delle competenze:

- Inclusione sociale, obiettivo trasversale a tutte le misure attivabili
- Gestione dei programmi di cooperazione, in particolare per quelli a valenza sovranazionale.
- Progettazione.
- Definizione dei criteri di selezione, nel 2007-2013 sono stati definiti dalla Regione.

8 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Le osservazioni e indicazioni riportate di seguito, riportano i principali risultati conseguiti e si soffermano in particolare sugli elementi di riflessione utili all'avvio del nuovo ciclo di programmazione regionale.

La strategia del PSR pugliese ha investito molto su LEADER, anche rispetto alla media delle altre regioni italiane, come si evince dalla dotazione finanziaria che appare molto rilevante (15% del totale PSR a fronte dell'obbligatorio 5% regolamentare), anche a valle delle rimodulazioni che hanno visto la decurtazione di oltre 50 M€.

L'inserimento del LEADER nel PSR ha creato ritardi generalizzati, dunque non solo a livello regionale, che unitamente alla numerosità dei GAL pugliesi di nuova istituzione, ha condizionato i tempi per il completamento delle iniziative finanziate, che per la Misura 413 si ferma al 67% del totale dei pagamenti effettuati.

Si rileva l'ottima performance della M.421 Cooperazione, che registra il pieno impiego delle risorse (12,8 M€), peraltro pari alla dotazione inizialmente stanziata. Peraltro tutti i 25 GAL pugliesi hanno espresso interesse verso tali iniziative, che hanno promosso progetti in qualità di capofila, di cui 17

completati. Le buone pratiche rilevate anche in termini di integrazione delle risorse, nello specifico con quelle dello SFOP, pongono le basi per una sperimentazione più ampia nel nuovo ciclo di programmazione.

Le risorse attivate sul territorio e gli effetti prodotti dalle misure LEADER in termini di incremento del valore aggiunto e di occupazione mantenuta e creata nelle aree rurali sono decisamente superiori a quelli ascrivibili alle altre modalità attuative delle Misure dell'Asse 3. Le nuove opportunità occupazionali, soprattutto a favore delle fasce deboli della popolazione (giovani, donne, disoccupati e inoccupati), nonché per il miglioramento dell'attrattività del territorio sia per i residenti e le imprese, che in chiave turistica.

A partire dall'esperienza condotta, dal bagaglio di esperienze accumulato sia a livello regionale che di GAL, nonché dalle evidenze emerse in occasione delle indagini dirette, si ritiene opportuno porre attenzione ai seguenti aspetti:

1. **L'aumento delle funzioni** affidate ai GAL da regolamento, pone la necessità di verificare la capacità amministrativa dei partenariati candidati alla selezione dei nuovi Gruppi di Azione Locale e, ove opportuno, rafforzarne le competenze, garantendo la formazione/informazione, gli strumenti tecnici a supporto ed il coordinamento atti a far fronte ai **nuovi compiti** ad essi affidati. In particolare si fa riferimento a:
 - ❖ la maggiore autonomia acquisita dai GAL per la definizione dei bandi e dei criteri di selezione (attività di fatto in capo alla Regione nel ciclo 2007-2013) e che vedono numerosi elementi di novità introdotte dal nuovo quadro attuativo, di cui occorre tenere adeguatamente conto (es. strumenti per la verificabilità e controllabilità delle Misure - VCM);
 - ❖ le responsabilità in merito alle attività di monitoraggio, per le quali appare fondamentale prevedere un forte coordinamento che consenta di pervenire ad un impianto condiviso che permetta di organizzare opportunamente le attività in modo da restituire informazioni affidabili, omogenee e aggregabili, e colmando alcune lacune del periodo 2007-2013 inerenti la raccolta e a restituzione tempestiva degli indicatori di realizzazione.
 - ❖ Le competenze sui temi della valutazione a livello di singola strategia di sviluppo locale, introduce la necessità di rafforzare le competenze su tali tematiche, individuando anche le modalità più opportune per realizzare tali attività (es. strumenti di autovalutazione con il supporto del valutatore indipendente del PSR).
2. **L'integrazione** con gli interventi attivati da Programmi operativi finanziati da altri Fondi SIE, che nel caso della Regione Puglia vede la possibilità di concretizzarsi anche attraverso la modalità **Plurifondo**. A tale scopo occorre senza dubbio prevedere procedure snelle che ne facilitino l'attuazione, valorizzando opportunamente le positive esperienze del 2007-2013 in tema di integrazione con il FESR e con lo SFOP.

9 BIBLIOGRAFIA

Rete Rurale Nazionale – Task Force LEADER: "Approccio LEADER", report mensili della Task Force LEADER su temi e attività di attualità per gli attori di LEADER.

Rete Rurale Nazionale – Task Force LEADER: “La valutazione dell’approccio LEADER nei programmi di sviluppo rurale 2007-2013: un contributo metodologico”.

Commissione Europea - DG Agri (2006) Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione e Note di accompagnamento.

Regione Puglia (2015) Programma di Sviluppo Rurale della Regione Toscana per il periodo 2007-2013 e versioni storiche.

Regione Puglia (2015) Programma di Sviluppo Rurale della Regione Toscana per il periodo 2014-2020.

Lattanzio Advisory (2013), Regione Puglia, Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013. Servizio di valutazione in itinere, intermedia ed ex post – Relazione tematica Approccio LEADER, Roma

Lattanzio Advisory (2012), Regione Puglia, Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013. Servizio di valutazione in itinere, intermedia ed ex post – Relazione tematica 2012 – Indice di leaderabilità -, Roma

Lattanzio Advisory (2010), Regione Puglia, Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013. Servizio di valutazione in itinere, intermedia ed ex post – Rapporto di valutazione intermedia, Roma

Corte dei Conti Europea (2015), Implementazione dell’Approccio LEADER per lo sviluppo Rurale - Relazione speciale n. 5/2010 della Corte di conti europea, Lussemburgo.

Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul FESR, sul FSE, sul FdC, sul FEASR e sul FEAMP e disposizioni generali sul FESR, sul FSE, sul FdC e sul FEAMP e che abroga il Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e che abroga il Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20.09.2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

Regolamento (CE) 1290/2005 del Consiglio, del 21.06.2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune.