

5.3.4 ASSE 4 - LEADER

MISURA 410 - STRATEGIE DI SVILUPPO LOCALE

RIFERIMENTO NORMATIVO

Regolamento (CE) n. 1698/2005: art. 63, lett. a).

OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI DELLA MISURA

Gli Orientamenti strategici comunitari

La misura concorre al conseguimento, attraverso l' "approccio Leader", degli obiettivi definiti per gli assi 1, 2 e 3. Ha però anche un obiettivo che gli Orientamenti strategici approvati dal Consiglio europeo con decisione del 20 febbraio 2006 definiscono in termini di "priorità orizzontale": "miglioramento della governance e... mobilitazione del potenziale di sviluppo endogeno delle zone rurali".

In particolare, l' "orizzontalità" che caratterizza la misura si basa sul coinvolgimento degli "attori rurali" – agricoltori e addetti alla silvicoltura in primis – nella definizione e attuazione di una strategia di sviluppo locale che si proponga specificatamente di "salvaguardare e migliorare il patrimonio culturale e naturale locale, aumentare la presa di coscienza e promuovere gli investimenti nelle specialità alimentari, nel turismo e nelle risorse ed energie rinnovabili".

Gli Orientamenti, infine, incoraggiano gli Stati membri a sostenere, con l'approccio Leader, alcune "azioni chiave":

- rafforzare le capacità di partenariati locali, l'animazione e l'acquisizione di competenze per mobilitare il potenziale locale;
- promuovere il partenariato pubblico-privato ("suscitare approcci innovativi allo sviluppo rurale" e "incoraggiare la collaborazione tra settore pubblico e settore privato");
- promuovere la cooperazione e l'innovazione ("mettere le persone in contatto con nuove idee e nuovi approcci", "incoraggiare l'innovazione e l'imprenditorialità", "promuovere l'inclusione e l'offerta di servizi locali", sostenere le "comunità in linea" per la "diffusione delle conoscenze", lo "scambio di buone pratiche" e l' "innovazione relativa ai prodotti e ai servizi rurali");
- migliorare la governance locale ("sviluppare approcci innovativi per collegare... l'agricoltura, la silvicoltura e l'economia locale contribuendo alla diversificazione dell'attività economica e rafforzando il tessuto socioeconomico delle zone rurali").

Il Piano strategico nazionale

Il Piano strategico nazionale (capitolo 2, paragrafo 2.2) definisce le priorità orizzontali enunciate dagli Orientamenti comunitari in termini di:

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

Secondo il Piano strategico nazionale la nuova fase di applicazione dell'approccio LEADER può ampliarne gli effetti positivi, tenendo però conto dell'opportunità di stabilire alcuni "punti chiave":

- a) qualità progettuale (forte ancoraggio al territorio della strategia di sviluppo locale, coerenza interna e integrazione nell'ambito del PSR, concentrazione degli interventi su "pochi temi" dai "contenuti ben definiti");
- b) capacità di gestire programmi di sviluppo, da parte dei GAL
- c) dimensione territoriale adeguata, commisurata al contributo pubblico, per evitare che territori molto ampi siano interessati a risorse finanziarie inadeguate a concretizzare una strategia di sviluppo

Inoltre, il Piano:

- richiede che i progetti di cooperazione "apportino un effettivo valore aggiunto alle aree rurali" e siano caratterizzati da "una adeguata massa critica in termini di risorse finanziarie e di partenariato";

- indica come “necessario”, con riferimento alla configurazione del partenariato, l’ “attivo coinvolgimento dell’ente locale con competenze programmatiche nel territorio interessato dal PSL al fine di garantire l’integrazione tra gli interventi promossi dal GAL con quelli degli enti locali”;
- segnala il ruolo cruciale dell’animazione, dell’informazione e delle dotazioni di personale qualificato per progettare e gestire azioni di sviluppo locale, secondo quanto messo in evidenza dalle valutazioni del Programma LEADER, nelle sue diverse edizioni. Ciò comporta – secondo quanto insegna l’esperienza pregressa – una adeguata dotazione di risorse per la misura 431.
- Infine, il Piano, nell’individuare con finalità orientativa le priorità territoriali (paragrafo 2.3), colloca “progetti e azioni di sviluppo locale” tra le linee di intervento ritenute più idonee a rispondere ai bisogni delle “aree rurali con problemi complessivi di sviluppo” e delle “aree rurali intermedie”.

L’indirizzo regionale

Il PSR assegna alla misura l’obiettivo di attivare, secondo l’ “approccio Leader”, interventi integrabili in una strategia di sviluppo locale intrinsecamente coerente e ispirata ad un “tema unificante” che viene individuato nel **turismo rurale sostenibile** e da attuare nelle aree rurali con problemi complessivi di sviluppo (area D), corrispondenti alle zone alpina e prealpina, e nelle aree rurali intermedie (area C) interconnesse al sistema territoriale che caratterizza le precedenti, oltre che nella zona omogenea montana del Carso (sottozona A1, B1, C1), così come rappresentate nella figura 6.

La delimitazione territoriale trova giustificazione nella scelta strategica delineata, in relazione all’approccio Leader, nel paragrafo 3.2.1.5 del PSR.

Per assicurare la coerenza tra la strategia di sviluppo locale e le politiche di tipo locale che possano interessare, nel tempo, le medesime aree è necessario – secondo l’indirizzo strategico nazionale – la presenza nel partenariato degli enti locali che, in base all’ordinamento degli enti locali della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (legge regionale 9 gennaio 2006, n. 1 e legge regionale n. 33 del 2002), in applicazione del principio di sussidiarietà, svolgono funzioni programmatiche su scala intermedia nelle aree suddette: Comunità montane e, nel caso particolare dell’area omogenea del Carso, le Province di Gorizia e Trieste³⁰

Inoltre, una particolare attenzione deve essere posta al partenariato, affinché possa svolgere una sua funzione di indirizzo, animazione e valutazione fino alla conclusione delle attività, acquisendo un ruolo e delle competenze che possano essere utilmente esercitati a beneficio delle popolazioni interessate e delle politiche di sviluppo locale indipendentemente dalla finalità rappresentata dalla definizione e attuazione della strategia di sviluppo locale finanziata con l’asse 4 e, quindi, anche dopo la chiusura del relativo piano di sviluppo locale.

L’approccio Leader

L’ “approccio Leader” è definito dall’art. 61 del regolamento (CE) n. 1698/2005 attraverso l’elencazione degli elementi che lo caratterizzano:

- a) strategie di sviluppo locale territoriali destinate a territori rurali ben definiti, di livello subregionale;
- b) partenariato pubblico-privato sul piano locale (“gruppi di azione locale”);
- c) approccio dal basso verso l’alto, con gruppi di azione locale dotati di potere decisionale in ordine all’elaborazione e all’attuazione di strategie di sviluppo locale;
- d) concezione e attuazione multisettoriale della strategia basata sull’interazione tra operatori e progetti appartenenti a vari settori dell’economia locale;
- e) realizzazione di approcci innovativi;
- f) realizzazione di progetti di cooperazione;
- g) collegamento in rete di più partenariati locali.

Perché l’attività possa essere ricondotta all’approccio Leader, devono essere presenti almeno gli elementi di cui alle lettere a), b), c), d) e g). Inoltre devono trovare riscontro le condizioni e le previsioni di cui all’art. 62 del regolamento (CE) n. 1698/2005, riprese e sviluppate nella presente scheda.

I gruppi di azione locale (GAL)

I gruppi di azione locale (GAL) sono i soggetti che propongono e hanno la responsabilità dell’attuazione delle

strategie di sviluppo locale.

Essi rappresentano il partenariato pubblico-privato che è elemento necessario dell'approccio Leader e, a livello decisionale, devono essere composti almeno per il 50% dalle parti economiche e sociali e da altri rappresentanti della società civile, quali gli agricoltori, le donne rurali, i giovani e le loro associazioni. I GAL possono essere gli stessi delle iniziative Leader II e Leader+ oppure essere nuovi, se "rappresentativi dei partner provenienti dai vari settori socioeconomici su base locale presenti nel territorio considerato".

I GAL assumono la personalità giuridica che appare più idonea allo svolgimento delle attività di cui sono titolari e alla realizzazione della propria strategia di sviluppo locale, secondo quanto previsto dall'approccio Leader e nel rispetto delle condizioni poste dal regolamento (CE) n. 1698/2005.

In particolare, i GAL devono garantire:

- a) la capacità di definire e attuare la strategia di sviluppo locale;
- b) la capacità di selezionare i progetti da finanziare, compresi i progetti di cooperazione, assumendo la responsabilità delle decisioni e dell'attività di verifica e controllo;
- c) il buon funzionamento del partenariato;
- d) la corretta gestione dei fondi pubblici.

In ragione dello specifico indirizzo programmatico regionale per la misura 41, si richiede obbligatoriamente il coinvolgimento delle Comunità montane e, nel caso particolare dell'area omogenea del Carso, delle Province di Gorizia e Trieste (o la Comunità montana qualora risulti costituita al momento di applicazione del PSR) nel partenariato dei GAL.

Per assicurare la coerenza e l'uniformità delle politiche di sviluppo locale, un ente locale può essere presente nel partenariato di un solo GAL. Tale condizione non è richiesta nel caso della Provincia, la quale può far parte del partenariato di più GAL.

Inoltre, i GAL definiscono obbligatoriamente regole di funzionamento del partenariato che ne assicurino il coinvolgimento nelle seguenti fasi di attuazione della strategia di sviluppo locale e delle misure correlate: a) animazione, prevedendo il ruolo del partenariato nelle attività di cui alla misura 431; b) valutazione, prevedendone la periodicità e la correlazione con l'esame formale dello stato di attuazione; c) informazione; d) revisione della strategia.

Nel caso che i GAL non siano in grado di gestire i fondi pubblici e di assicurare il buon funzionamento del partenariato, essi possono affidarsi a un capofila amministrativo e finanziario, indicato nel piano di sviluppo locale, secondo le condizioni poste dal regolamento regionale attuativo dell'asse 4 (v. sotto "Selezione dei gruppi di azione locale (procedure, criteri, cronoprogramma)").

Il tema unificante: un turismo rurale sostenibile

- Appare opportuno che sia individuato un tema unificante che assicuri la coerenza delle scelte locali e la loro conformità rispetto agli indirizzi politici regionali. Il tema unificante ha lo scopo di indirizzare i GAL verso la definizione di strategie di sviluppo locale in cui l'elemento dell'integrazione sia forte e chiaramente identificabile, secondo l'esperienza positiva offerta dall'iniziativa comunitaria Leader+ nella quale l'integrazione – pur nella valorizzazione del metodo "dal basso all'alto" ("bottom-up") – veniva sollecitata attorno a specifici "temi catalizzatori" cui la Commissione europea attribuiva rilevanza particolare e di cui troviamo traccia nel Piano strategico nazionale tra i "punti chiave" dell'asse 4;
- evitare la sovrapposizione di funzioni ed attività di soggetti diversi che operano sul medesimo territorio. A tale scopo si ritiene di dover definire a priori un profilo specifico per i GAL operanti nell'ambito della programmazione dello sviluppo rurale nel periodo 2007-2013 in un contesto territoriale che rimane comunque caratterizzato dal pluralismo istituzionale e sociale. È evidente che l'approccio Leader presuppone il coordinamento di tali soggetti, tramite il loro coinvolgimento nei GAL, ma è essenziale che ci sia un quadro generale dei ruoli e delle attività svolte in sede locale di cui ci sia consapevolezza e conoscenza tanto fra la popolazione e gli operatori locali quanto – e forse in maggiore misura – fra i livelli rappresentativi delle istituzioni e della società civile operanti su una scala territoriale superiore a quella del GAL. Si ritiene che questa sia una delle questioni cruciali che l'esperienza delle iniziative comunitarie Leader II e Leader+ solleva, non risolvibile – per la complessità del quadro istituzionale e sociale italiano e regionale – solo attraverso l'attività di partenariato e di informazione.

Il tema unificante prescelto, deriva invece dalle seguenti considerazioni:

- esso risponde alla vocazione del territorio di applicazione dell'approccio Leader, che copre l'area alpina e prealpina della regione interessata dal turismo montano, sia di tipo invernale (presenza dei centri sciistici

regionali e dell'area sciistica transfrontaliera di Pramollo-Nassfeld (Austria); presenza di centri attrezzati per la pratica di sport invernali), sia di tipo estivo, e l'area collinare in cui c'è la presenza di alcuni dei centri storico-culturali di maggiore richiamo della regione (Cividale del Friuli, San Daniele del Friuli, Gemona del Friuli, Tarcento) associata a un paesaggio rurale di particolare pregio per la conformazione del territorio, la tipologia delle coltivazioni e la varietà degli ambienti naturali (alternarsi di coltivazioni e bosco, seminativi e prati; significativa presenza dei corsi d'acqua). Inoltre, nell'area collinare si riscontra una presenza di aziende dei comparti agricolo, alimentare e della ristorazione che costituiscono, per la qualità dei prodotti e dei servizi offerti, anche un motivo di attrazione turistica, alternativo o integrabile rispetto ai flussi turistici di massa che interessano le altre aree della regione e proponibile anche alla popolazione residente in regione. Il Carso pure presenta tratti specifici che appaiono compatibili con il tema. Del resto, per gran parte il suo territorio ha caratteristiche che lo accomunano all'area collinare, tanto da dividerne l'appartenenza alla medesima tipologia di "area C"; in più, la qualità paesaggistico-ambientale e la conservazione del suo carattere "rurale", con la presenza di attività agricole, si traducono, per la sua vicinanza a realtà urbane come le città di Trieste e Monfalcone e a località turistiche costiere, in risorse per attività economiche che rispondano ai bisogni di riposo e svago della popolazione urbana e a richieste di "turismo rurale" che potrebbero integrarsi – traendone un vantaggio – con un'offerta turistica già esistente.

- I dati disponibili sul movimento e sulle presenze turistiche confermano il giudizio. Assumendo come fonte i dati contenuti nel documento statistico prodotto dal gruppo di lavoro del "Progetto montagna"³¹, il territorio montano delle province di Pordenone e Udine – che, ricordiamo, si estende sull'intera area D e su buona parte dell'area C – presenta un "tasso di turisticità" (presenze/365/ab*1000) superiore a quello medio regionale (nel 2003, di oltre 2 punti percentuali: 22,7% contro il 20,2%). Inoltre, sempre secondo la stessa fonte statistica, nel periodo 1994-2003 la variazione del movimento turistico, in termini di arrivi, è per il medesimo territorio del 28% contro il valore medio regionale del 12,8% e le presenze aumentano del 9,9% contro un valore regionale negativo, - 4,4%. Per quanto riguarda, poi, la ricordata situazione del Carso, nel 2005 le presenze turistiche nelle vicine aree urbane e costiere (Aquileia, Grado e Palmanova) vengono quantificate in 2.367.792 contro il 1.477.054 del territorio montano. Un altro dato che emerge è la diversa composizione dell'offerta ricettiva tra l'area montana e quella costiera, nella quale si concentra la gran parte delle presenze turistiche (69%): il 67% delle presenze di turismo marino si registra in esercizi non alberghieri, mentre il medesimo tipo di dato scende al 60% nelle aree montane, segnando un potenziale di crescita che va probabilmente colto³². In questa riflessione si inserisce anche il dato che emerge dall'attuazione di Leader+: l'incremento in fase di attuazione del programma regionale dei fondi destinati, nei singoli PSL, al finanziamento di attività di ricettività non professionale (B&B, affittacamere e case per vacanza) in risposta all'interesse suscitato dalla relativa azione;
- il turismo permette di integrare effettivamente le operazioni riferibili agli obiettivi degli assi 1, 2 e, soprattutto, 3, poiché può rappresentare un fattore di "valorizzazione" delle risorse territoriali, in grado di essere un "valore aggiunto" per le diverse attività economiche e di servizio presenti in un medesimo territorio. Il turismo, peraltro, è indicato dagli stessi Orientamenti comunitari come uno dei settori da sviluppare grazie all'approccio integrato, coinvolgente i diversi operatori rurali. Secondo l'indirizzo regionale, il turismo può rappresentare sia direttamente che indirettamente un fattore di valorizzazione per altre risorse presenti nel territorio e richiamate dagli Orientamenti ("patrimonio culturale e naturale") e per segmenti diversi delle attività economiche (tra cui le "specialità alimentari" pure richiamate dagli Orientamenti) e di servizio, "contribuendo alla diversificazione dell'attività economica e rafforzando il tessuto socioeconomico delle zone rurali" (Orientamenti, paragrafo 3.4, punto iv) delle finalità delle "azioni chiave". Inoltre, diverse "linee di intervento" individuate dal Piano strategico nazionale per le aree in cui trova attuazione l'asse 4, appaiono integrabili nel tema del turismo rurale sostenibile e, di fatto, sono ricomprese tra le azioni della presente misura;
- l'integrazione delle azioni locali tramite il tema unificante del turismo rurale sostenibile appare una naturale evoluzione delle esperienze maturate con le iniziative Leader II e Leader+ nella regione. Infatti, nella scelta del tema e delle azioni ad esso correlate si è tenuto conto delle iniziative intraprese nell'ambito delle iniziative comunitarie, sia dal punto di vista dei contenuti che da quello della capacità dei GAL di svolgere il proprio compito di soggetti di programmazione e gestione di strategie integrate di sviluppo locale. In tale senso, appare anche opportuno che i territori di applicazione dell'asse 4 si avvalgano dell'esperienza Leader già condotta nel contesto regionale e delle "buone prassi".

Articolazione delle strategie di sviluppo locale.

Le strategie di sviluppo locale definite dai GAL dovranno mirare alla valorizzazione delle risorse e del patrimonio locali attraverso azioni finalizzate al:

- sostegno a modelli di ricettività turistica che sfruttino il patrimonio immobiliare esistente, di proprietà o nella disponibilità delle famiglie, e si inseriscano nel tessuto sociale dei paesi, quali l'esercizio di affittacamere, il B&B (Bed and Breakfast) e l'agriturismo;
- sostegno a servizi di prossimità, pubblici e privati, quali fattori di "vivibilità" cui è legata non solo la permanenza degli abitanti (residenza) ma anche il soggiorno turistico;
- sostegno a iniziative culturali e ricreative che, oltre a migliorare la qualità della vita della popolazione rurale, costituiscano un elemento dell'offerta turistica territoriale;
- sostegno alle attività economiche dei settori primario e secondario che, strettamente legate per uso delle risorse e storia al territorio, di fatto vi si identifichino e consentano strategie di "marketing territoriale", capaci di sfruttare sinergicamente il movimento turistico e di contribuire all'incremento e alla qualificazione dello stesso;
- sostegno a progetti dimostrativi di cura e valorizzazione del paesaggio rurale.

La tabella che segue presenta il quadro delle azioni suddette raggruppate per i codici di misura di cui al regolamento (CE) n. 1974/2006, definiti in relazione agli obiettivi dei tre assi tematici del PSR:

Tabella n. 1: misure e azioni

MISURA		AZIONE
Codice	Denominazione	Denominazione
411	Competitività	Valorizzazione dei prodotti agricoli locali
412	Gestione dell'ambiente/del territorio	Cura e valorizzazione del paesaggio rurale
413	Qualità della vita/diversificazione	Ricettività turistica
		Servizi di prossimità
		Servizi e attività ricreative e culturali
		Iniziative finalizzate al marketing territoriale

Affinché la strategia di sviluppo locale corrisponda a una "concezione e attuazione multisetoriale (...) basata sull'interazione tra operatori e progetti appartenenti a vari settori dell'economia locale", come si legge all'art. 61, lett. d), del regolamento (CE) n. 1698/2005 e come è richiesto dall'art. 62, paragrafo 1, lett. a) dello stesso regolamento, appare opportuno che il programma regionale fissi anche, per la strategia di sviluppo locale, dei parametri di costo che concorrano a garantire l'articolazione della strategia locale attraverso l'effettiva attivazione delle azioni sopra elencate, in modo tale che ne risulti un sostanziale equilibrio tra gli interventi attuati.

La tabella che segue indica i parametri di costo in termini di percentuale di spesa pubblica (cofinanziamenti comunitario e nazionale) che dovranno essere rispettati dai GAL nella definizione della strategia di sviluppo locale:

Tabella n. 2: parametri di costo per le azioni della misura 41

MISURA		AZIONE	Percentuale di costo (spesa su totale delle quote di cofinanziamento comunitario, nazionale e regionale)	
Codice	Denominazione	Denominazione	Minima	Massima
411	Competitività	Valorizzazione dei prodotti agricoli locali	5	20
412	Gestione dell'ambiente/del territorio	Cura e valorizzazione del paesaggio rurale	0	30
413	Qualità della vita/diversificazione	Ricettività turistica	30	60
		Servizi di prossimità	0	30
		Servizi e attività ricreative e culturali	10	30
		Iniziative finalizzate al marketing territoriale	5	20

In una fase successiva alla selezione dei GAL e all'ammissione a finanziamento dei PSL, i GAL potranno proporre deroghe ai parametri di costo esposti nella Tabella n. 2, a condizione che le deroghe siano giustificate dai dati di attuazione delle misure e delle azioni previste nei PSL e siano finalizzate a riequilibrare la distribuzione delle risorse tra le misure e le azioni anche in ragione delle domande di aiuto ricevute dai GAL. Le deroghe non potranno comunque contrastare con il principio della concezione e attuazione multisettoriale della strategia di sviluppo locale espresso dall'art. 61, lett. d) del regolamento (CE) n. 1698/2005.

Le suddette deroghe si configurano come variazioni formali del PSL, adottate dai GAL e approvate dalla Amministrazione regionale secondo quanto stabilito dai provvedimenti regionali di attuazione del PSR.

Condizioni generali per l'attuazione delle misure (art. 64 del Reg.to CE n. 1698/2005)

Le operazioni finanziate nel quadro della strategia locale rispettano le condizioni poste dal presente Programma di sviluppo rurale, se riferibili a tipologie di operazioni finanziate con le misure attivate dal Programma stesso.

Nel caso di operazioni riferibili ad altre tipologie di operazioni si applicano le condizioni comunque previste dal regolamento (CE) n. 1698/2005 se riferibili a misure contemplate dal regolamento.

Tutte le operazioni finanziate in base alle misure dell'asse 4, siano esse contemplate o meno dalle misure del regolamento devono essere conformi al diritto comunitario e nazionale (statale e regionale), nel quale devono trovare la propria base giuridica.

MISURA 411 - COMPETITIVITÀ

AZIONE: VALORIZZAZIONE DEI PRODOTTI AGRICOLI LOCALI

Finalità

L'azione ha come obiettivo specifico l'accrescimento del valore delle produzioni agricole locali grazie a canali di commercializzazione che sfruttino la sinergia con le azioni attivabili nell'ambito della strategia di sviluppo locale e che permettano di "accorciare" il circuito commerciale produttori-consumatori.

Ai fini dell'accesso al mercato dei consumatori finali delle produzioni locali, la ricerca dei canali di commercializzazione presuppone anche la manipolazione, la trasformazione e il confezionamento del prodotto.

La strategia di sviluppo locale definirà le tipologie e le modalità di attuazione specifiche dei progetti in relazione ai fattori locali e alle possibilità effettive di integrazione dell'azione nel quadro della strategia stessa, scegliendo se e come indirizzarli: