



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale
(*ordinamento ex D.M. 270/2004*)
in Sviluppo interculturale dei sistemi
turistici

Tesi di Laurea

—
Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

**Il ruolo dei GAL nello
sviluppo locale.
Un'area di studio veneta.**

Relatore

Ch. Prof. Giovanna Trevisan

Laureando

Viola Turchetto

Matricola 987898

Anno Accademico

2013 / 2014

INDICE

INTRODUZIONE	5
CAPITOLO 1: LA PAC E LA SUA EVOLUZIONE	9
1.1 La nascita della PAC	9
1.1.2 Politica dei mercati e politica della strutture	11
1.2 Anni '80 e '90: crisi e necessità di riforma	13
1.2.1 Prime azioni strutturali e riforma dei fondi strutturali	14
1.2.2 La riforma MacSharry	17
1.2.3 Innovazioni nella politica strutturale	19
1.3 Agenda 2000 e la politica di sviluppo rurale	21
1.4 La riforma Fischler	25
1.5 Il FEASR e i nuovi orientamenti per lo sviluppo rurale	27
1.6 La politica di sviluppo rurale 2007-2013	28
1.7 L'Health Check	33
1.8 La nuova PAC	34
1.8.1 La nuova politica di sviluppo rurale	37
CAPITOLO 2: L'INIZIATIVA COMUNITARIA LEADER	43
2.1 Nascita ed evoluzione	43
2.1.1 Un approccio territoriale	45
2.1.2 Un approccio bottom-up	45
2.1.3 Partenariato fra pubblico e privato	46
2.1.4 Innovazione	47
2.1.5 Multisetorialità	48
2.1.6 Creazione di reti	48
2.1.7 Cooperazione	49
2.2 Le diverse generazioni di Leader	50
2.3 Criticità e valore aggiunto	54
2.4 I Gruppi di Azione Locale: caratteristiche e struttura	56

2.4.1 Evoluzione	58
2.4.2 Criteri di selezione e strategia	61
2.5 Il nuovo LEADER	62
CAPITOLO 3: GAL E SVILUPPO RURALE NEL VENETO	65
3.1 I GAL nel Veneto prima del 2007	65
3.2 L'Asse Leader nel PSR Veneto 2007-2013	68
3.2.1 Territorializzazione	69
3.2.2 Criteri di selezione dei GAL veneti	72
3.2.3 Attuazione degli interventi del Programma di Sviluppo Locale	73
3.3 Misure attuabili attraverso l'Asse IV	74
3.3.1 Misure dell'Asse I attuabili mediante l'Asse IV - Sottomisura 411	75
3.3.2 Misure dell'Asse II attuabili mediante l'Asse IV - Sottomisura 412	80
3.3.3 Misure dell'Asse III attuabili mediante l'Asse IV - Sottomisura 413	82
3.3.4 Cooperazione interterritoriale e transnazionale - Misura 421	88
3.3.5 Gestione dei GAL, acquisizione competenze e animazione sul territorio - Misura 431	89
3.4 I GAL veneti nella programmazione 2007-2013	89
3.5 Proposta per un nuovo PSR Veneto	94
CAPITOLO 4: LA COOPERAZIONE E IL TURISMO RURALE IN UN'AREA VENETA	97
4.1 La cooperazione in Leader	97
4.1.1 I progetti finanziati dalla misura 421 del PRS Veneto 2007-2013	99
4.2 Turismo e ruralità	103
4.2.1 Tendenze della domanda turistica	104
4.2.2 Da territorio a destinazione turistica	106
4.3 Il GAL Patavino e il GAL Bassa Padovana	108
4.4 Turismo rurale nell'area Colli Euganei e bassa padovana	109
4.5 Il progetto "Rural Emotion": turismo culturale nelle aree rurali	114
4.5.1 Attività previste e aspetti finanziari	116

4.6 Il progetto “Tur Rivers” : turismo lento tra i grandi fiumi	120
4.6.1 Attività previste e aspetti finanziari	122
4.7 Il progetto “Open Market” : agroalimentare, artigianato e turismo	124
4.7.1 Attività previste e aspetti finanziari	125
CONSIDERAZIONI FINALI	129
BIBLIOGRAFIA	135
ALTRI RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	139
SITOGRAFIA	141
RIFERIMENTI NORMATIVI	143

INTRODUZIONE

Questa tesi nasce in seguito ad uno stage svolto all'interno del settore Ufficio Stampa, Comunicazione e Europe Direct Veneto dell'Azienda Regionale Veneto Agricoltura, durante la quale ho avuto modo di analizzare i progetti e gli interventi finanziati dal Programma di sviluppo rurale del Veneto 2007-2013.

Ciò che ha particolarmente colto la mia attenzione, sono alcune iniziative finanziate nell'ambito dell'Asse IV "LEADER", promosse dai partenariati pubblico-privati denominati Gruppi di Azione Locale (GAL) per dare impulso ad uno sviluppo territoriale endogeno, multisettoriale, integrato e partecipativo.

L'attività dei GAL si orienta principalmente verso due macro-obiettivi: la diversificazione economica ed il miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali. Una delle leve strategiche da essi individuate per il rilancio del tessuto economico e sociale delle aree rurali venete è il turismo.

L'elaborato si propone di evidenziare come alcuni progetti messi in atto dai GAL possano attribuire un valore aggiunto all'offerta di turismo rurale e sostenibile, con particolare riferimento ad una specifica area del Veneto, quella dei Colli Euganei e della bassa padovana.

L'analisi prende il via dal contesto europeo, trattando nel primo capitolo l'evoluzione della Politica Agricola Comunitaria da politica settoriale incentrata sulla produzione, a politica che riconosce e valorizza il ruolo multifunzionale dell'agricoltura, che presta attenzione alla sua connessione e integrazione con le altre attività produttive del territorio rurale, come appunto il turismo, ed alla sua responsabilità verso l'ambiente e la società.

L'inclusione nel "mainstream" dello sviluppo rurale dell'iniziativa comunitaria LEADER (acronimo di « Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale »), che ha costituito il quarto asse dei Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013, fa emergere inoltre la volontà di trasferire competenze ai soggetti locali, affinché l'individuazione delle finalità da perseguire per lo sviluppo rurale di un

territorio avvenga a partire dal basso con un approccio bottom up, attraverso lo strumento dei GAL. Contestualmente all'evoluzione della PAC, ai fini di risalire ai progressi del programma LEADER sin dai suoi esordi, si è parzialmente considerata anche quella della politica di coesione europea.

Il secondo capitolo è dedicato al percorso evolutivo che ha interessato LEADER, dal suo lancio come metodo sperimentale di sviluppo sostenibile delle aree rurali nel 1991, alle novità che riguardano la sua ormai quinta generazione nell'ambito della programmazione 2014-2020, evidenziandone criticità e aspetti positivi. Parte del capitolo si concentra poi sulla descrizione dei GAL, in quanto attori responsabili dell'attuazione dell'approccio LEADER.

Il quadro d'analisi si restringe alla realtà veneta nel terzo capitolo. In particolare, in seguito ad una breve introduzione su come è cambiato il fenomeno LEADER nel contesto regionale, si passa ad esaminare i vari aspetti caratterizzanti l'Asse IV del PSR Veneto 2007-2013, ambito all'interno del quale hanno operato e stanno tutt'ora operando 14 GAL.

Dopo aver approfondito il campo d'azione e gli strumenti messi a disposizione per l'attuazione dei Programmi di Sviluppo Locale, si è cercato di fornire un quadro generale, il più possibile completo, della dimensione dell'operato dei GAL veneti e dei risultati da loro conseguiti nel corso della programmazione in fase di completamento, ciò in termini sia finanziari che operativi, grazie ai dati forniti dalla Regione Veneto e dal Coordinamento dei GAL.

Nel quarto e ultimo capitolo, il focus si sposta verso due elementi: la cooperazione ed il turismo; la prima in quanto massima espressione dell'abilità dei GAL di realizzare progetti di "sistema" e di collaborare per il raggiungimento di obiettivi comuni a più territori, il secondo come potenziale strumento strategico di sviluppo locale, per cui si è ritenuto utile aprire una parentesi sul suo rapporto con la ruralità, intesa in senso ampio, sulle tendenze della domanda turistica e sulla costruzione di un prodotto turistico di successo.

In seguito, verranno approfonditi tre progetti di cooperazione finanziati dal PSR Veneto 2007-2013 che hanno coinvolto diversi territori, guardando in particolare all'area ricoperta da due GAL: il GAL Patavino e il GAL Bassa Padovana.

I progetti Rural Emotion, Tur Rivers e Open Market mirano a sostenere e rinvigorire l'offerta turistica nei territori rurali interessati, nel tentativo di captare parte di quei turisti attratti dalle mete tradizionali e consolidate delle aree limitrofe. Ciò, facendo leva su tre principali risorse: il contesto culturale locale, gli itinerari naturali di mobilità lenta e i prodotti tipici, in particolare quelli agroalimentari.

CAPITOLO 1

LA PAC E LA SUA EVOLUZIONE

1.1 La nascita della PAC

Le origini della Politica Agricola Comune (PAC) risalgono ad un'epoca in cui si stava diffondendo l'idea che l'integrazione fosse un'esigenza imprescindibile per superare l'ultimo turbolento periodo della storia europea.

La penuria del periodo bellico e post-bellico aveva messo in luce il problema dell'autosufficienza economica. Inoltre, in un contesto di conflitto globale quale quello della Guerra Fredda, l'Europa doveva mirare all'unità ed alla cooperazione politica e ridare ai suoi Stati il ruolo di potenze mondiali che stavano perdendo, soprattutto considerato il processo di decolonizzazione in atto.

Il risultato di questa esigenza di integrazione è stato la firma, da parte dei sei Paesi fondatori, del Trattato di Roma nel 1957, il quale ha sancito la nascita della Comunità Economica Europea (CEE) e di un mercato unico comunitario.

Nel corso delle trattative, l'agricoltura è stata inserita tra i settori di applicazione del mercato comune, come recita l'Art.38 del Trattato : *"il mercato comune comprende l'agricoltura e il commercio dei prodotti agricoli"*, e quindi era necessaria una politica agricola comune agli Stati membri, per accompagnare il funzionamento e lo sviluppo dell'integrazione dei mercati per i prodotti agricoli.

L'entrata in vigore del Trattato di Roma ha quindi fatto sì che l'agricoltura fosse l'ambito attraverso il quale iniziare il difficile processo di integrazione, prima settoriale ed economica, poi politica. Quest'ultima ha seguito due linee: una di integrazione politica negativa, con la modifica delle politiche nazionali discriminatorie nei confronti degli altri Stati membri e l'eliminazione delle barriere in contrasto con la volontà di creare un'unione doganale; ed una di integrazione

politica positiva, ovvero di trasferimento delle politiche nazionali ad organi comuni, che si è palesata con l'elaborazione di una Politica Agricola Comune. [Meester G. et al., 2002: 11-14]

Gli obiettivi della PAC, così come enunciati dall'Art.39 del Trattato di Roma, sono:

- l'incremento della produttività agricola, mediante lo sviluppo tecnologico e il migliore impiego dei fattori di produzione;
- il miglioramento del reddito degli agricoltori, per assicurare un tenore di vita equo alla popolazione delle aree rurali;
- la stabilizzazione dei mercati;
- la sicurezza degli approvvigionamenti;
- la fissazione di prezzi al consumatore accettabili.

Per raggiungere gli obiettivi sopraelencati, l'Art.40 del Trattato di Roma prevedeva la creazione di un'Organizzazione Comune dei Mercati (OCM) per i prodotti agricoli, che assumesse *“regole comuni in materia di concorrenza, un coordinamento obbligatorio delle diverse organizzazioni nazionali del mercato, una organizzazione europea del mercato”*.

Nonostante le priorità della PAC fossero chiare, i progressi attuativi tardarono.

Il processo di unificazione tra Paesi con strutture agricole ed esigenze economiche diverse e la formulazione dell'orientamento da seguire nell'attuazione del Trattato di Roma hanno richiesto alcuni anni di transizione.

La decisione finale è stata quella di adottare una politica comune di mercato e prezzo fondata su tre principi:

- unità dei mercati, con libera circolazione delle merci all'interno della CEE;
- preferenza comunitaria, con l'adozione di un regime comune nei confronti dei Paesi esterni alla Comunità;
- solidarietà finanziaria tra i Paesi membri per il sostegno dei costi inerenti l'applicazione della PAC.

La nascita della PAC si attua nel 1962, con l'adozione delle prime regolamentazioni e la determinazione del livello dei prezzi. Tuttavia essa è diventata effettivamente operativa solo verso la fine degli anni '60, una volta raggiunti gli accordi sulle OCM,

attive nel 1970 per circa il 75% della produzione agricola comunitaria, e sul finanziamento comune da parte del Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEOGA).

Il FEOGA era composto da una sezione Garanzia, volta a finanziare l'intervento sul mercato, e una sezione Orientamento, dedicata invece all'intervento strutturale.

L'impostazione iniziale della PAC era fortemente orientata al mercato, quindi alla formazione del prezzo atto a garantire il reddito agli agricoltori e l'approvvigionamento di mercato. Per il raggiungimento di questi obiettivi, la PAC si basava su due dispositivi di mercato: uno interno, per evitare che il prezzo scendesse sotto un prezzo minimo garantito, e uno di protezione esterna, con i prelievi variabili sulle importazioni. All'inizio di ogni campagna di commercializzazione di un prodotto avveniva dunque la fissazione del prezzo unico. La PAC assicurava agli agricoltori un prezzo molto elevato rispetto ai prezzi del mercato mondiale; questo ha comportato anche che, in caso di esportazioni, la differenza di prezzo fosse compensata da "premi" o restituzioni alle esportazioni. Il sostegno del prezzo era accoppiato alla quantità, ciò significa che il vantaggio dell'agricoltore era direttamente proporzionale alla sua produzione. [Pilati L., 2004: 148-150]

Questa politica ha fatto sì che l'obiettivo dell'autosufficienza venisse rapidamente raggiunto, a scapito però dell'efficienza del sistema.

1.1.2 Dalla politica dei mercati alla politica delle strutture

Oltre alla politica di mercato, la PAC aveva previsto una politica a carattere strutturale che mirasse all'ammodernamento delle aziende agricole e al miglioramento della loro efficienza, in modo tale da portare il reddito degli agricoltori ad un livello paragonabile a quello degli altri settori economici e superare le disparità e gli squilibri presenti tra aziende.

La politica di mercato si è nettamente rivelata la locomotiva della PAC, in quanto comportava interventi attuativi immediati *“e rispecchiava quindi la necessità di ottenere al più presto risultati quantitativi”* [Segrè A. e Frascarelli A., 2008: 145], mentre l’ammodernamento strutturale avrebbe richiesto tempi lunghi prima di poterne apprezzare i risultati.

Nonostante l’importanza di questa politica delle strutture, per essa veniva stanziato meno del 5% delle risorse del bilancio comunitario e ciò confermava il ruolo quasi esclusivo detenuto della politica di mercato.

Per lungo tempo, a partire dall’istituzione della sezione Orientamento del FEOGA nel 1962, le iniziative in chiave strutturale della Comunità si sono limitate a quelle previste dal regolamento (CEE) 17/1964, con il finanziamento di progetti singoli riguardanti l’ammodernamento delle aziende agricole e, in seguito, anche di azioni a favore del miglioramento della trasformazione e commercializzazione agroalimentare.

Negli anni ’70 è stato dato un nuovo impulso alla politica strutturale, con azioni che Pareglio distingue in tre tipi: orizzontale, regionale e settoriale. [2007: 41]

Per azioni a carattere regionale si intendono i primi provvedimenti a favore di alcune zone considerate svantaggiate e dotate dunque di un riferimento territoriale specifico.

Le azioni settoriali, seppur economicamente limitate, rivestono una certa importanza, in quanto sperimentano un approccio di filiera, in particolare in ambito agroalimentare.

Venendo agli interventi di natura orizzontale, cioè a quelli applicabili a tutto il territorio della Comunità, vanno citate le direttive approvate nel 1972 con scopi legati all’ammodernamento aziendale [direttiva (CEE) 159/1972], al prepensionamento [direttiva (CEE) 160/1972] e all’incentivazione della qualificazione professionale [direttiva (CEE) 161/1972].

Questi primi provvedimenti erano comunque più mirati all’aumento dell’efficienza aziendale che allo sviluppo rurale, mentre i successivi avverranno sempre di più

nell'ottica del riconoscimento dei servizi pubblici non remunerati svolti dall'attività primaria e della necessità di uno sviluppo integrato che interessi tutto il territorio. Il destinatario degli interventi sarà dunque sempre meno identificato con l'azienda agricola e il singolo agricoltore, ma piuttosto sempre più con lo sviluppo economico e sociale globale dei territori rurali.

1.2 Anni '80 e '90: crisi e necessità di riforma

Già negli anni '70, con l'acuirsi delle difficoltà economiche dovute alla crisi petrolifera e all'inflazione, la politica dei prezzi era sotto pressione; la PAC non era infatti riuscita ad impedire gli aggiustamenti monetari nei vari paesi, incompatibili con l'istituzione di prezzi comuni.

L'impennata della spesa della Comunità negli anni '80, si doveva soprattutto alla PAC, la quale nel 1985 assorbiva ben il 72,9% del suo bilancio. [Sotte F., 2014]

L'autosufficienza alimentare e l'innalzamento dei redditi agricoli erano stati raggiunti in pochi anni, ma l'impostazione iniziale della PAC ha portato anche molte conseguenze negative.

La crescita ormai incontrollata dell'offerta interna, spinta dall'assistenza a pioggia e dalla garanzia di collocamento sul mercato, ha causato una sovrapproduzione e la saturazione del mercato con conseguente ristagno della domanda, a cui ha contribuito anche la diminuzione della crescita demografica.

L'adozione di prezzi troppo elevati e gli interventi troppo imperniati sulla produttività hanno allontanato l'incontro tra domanda e offerta e trasformato la Comunità Europea da importatrice ad esportatrice netta, con una politica di restituzioni alle esportazioni che ha provocato crisi di bilancio e conflitti commerciali internazionali.

Oltre alle critiche estere contrarie ai protezionismi della PAC, aumentavano anche quelle dirette al suo costo sempre meno sostenibile, alle distribuzioni inique ai

beneficiari del sostegno, e ai pochi fondi stanziati per gli interventi strutturali, che avrebbero permesso di limitare il protezionismo e liberalizzare i mercati.

Tra gli effetti negativi della PAC dell'epoca, si possono annoverare anche la scarsa attenzione all'ambiente con l'utilizzo sfrenato di concimi chimici per aumentare la produzione, la conseguente sfiducia del consumatore e il progressivo abbandono delle colture marginali a favore della produzione di commodities. Conseguenze di quest'ultimo punto sono state la monotonia del paesaggio rurale, la standardizzazione e l'industrializzazione dell'agricoltura, che non prestava attenzione alle relazioni di filiera, alla qualità delle produzioni e alla food safety.

In quel periodo, sono arrivate le prime misure di controllo dell'offerta, che risultarono utili non tanto alla soluzione del problema delle eccedenze, quanto a quello del loro finanziamento e alla riduzione delle spese. Si tratta dei prelievi di corresponsabilità, della fissazione di quote di produzione e diritti di conferimento, in particolare nel settore lattiero – caseario, e infine dei meccanismi stabilizzatori, per cui il superamento di una data soglia di produzione dava luogo ad automatiche diminuzioni del sostegno, che scoraggiavano l'aumento dell'offerta. [Meester G. et al., 2002: 28-45]

La crescente onerosità finanziaria, l'aumento dei paesi membri con l'apertura ai PECO, le pressioni internazionali per la liberalizzazione e l'eccessiva settorialità della PAC, che non prestava attenzione allo sviluppo rurale e all'ambiente e che veniva ormai comunemente definita come una vittima del proprio successo, rendevano evidente la necessità di un suo rilancio e della ridefinizione del suo orientamento verso il mercato reale.

1.2.1 Prime azioni di riforma dei fondi strutturali

L'entrata in vigore del regolamento (CEE) 797/1985 ha il merito di aver favorito l'accesso al finanziamento da parte di un più vasto numero di aziende, con il riconoscimento dell'esistenza di zone sensibili, e di aver introdotto obiettivi rivolti

alla compatibilità ambientale dell'agricoltura, che rappresentano i primi passi verso il superamento del criterio di mera efficienza economica.

Il parere diffuso, secondo Pareglio, è che il carattere facoltativo di numerose misure previste nel regolamento sia stato tra le cause della poca incisività dello stesso.

Sulla scia del sempre maggiore riconoscimento del ruolo decisivo del contesto socio-economico per lo sviluppo delle imprese agricole, si inseriscono alcune iniziative sporadiche di approccio territoriale e integrato nell'ambito dello sviluppo rurale, tra cui vanno annoverati i Programmi integrati mediterranei, anticipatori delle successive riforme. Nel corso degli anni si sono susseguiti altri provvedimenti orientati al contenimento della produzione e alla salvaguardia degli spazi rurali.

Nel 1988 viene attuata una profonda riforma dei fondi strutturali, la quale dà il via ad una vera e propria politica di coesione economica e sociale atta a ridurre le disparità all'interno dei confini della Comunità.

La riforma si è compiuta attraverso i regolamenti (CEE) n. 2052, 4253, 4254, 4255 e 4256 del 1988 ed ha interessato il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE) e il FEOGA nella sua sezione Orientamento, mutandone le missioni e le modalità di azione e raddoppiando la loro dotazione finanziaria, che è passata così a circa 63 miliardi di ECU (European Currency Unit), unità di conto europea prima dell'adozione dell'Euro.

I contenuti sui quali si è basata questa operazione sono la fissazione di obiettivi prioritari d'interesse comunitario, l'individuazione geografica di aree in difficoltà, la concentrazione finanziaria dei fondi verso priorità prefissate, un partenariato attivo tra autorità a livello comunitario, nazionale, regionale e locale, l'addizionalità dei fondi comunitari che si devono integrare e non devono perciò sostituire le risorse nazionali messe a disposizione e, infine, una forte programmazione secondo un'ottica pluriennale.

La riforma ha assegnato delle chiare finalità a ciascun fondo, in particolare lo scopo del FESR era quello di ridimensionare le disparità di sviluppo tra le varie regioni, il FSE doveva combattere la disoccupazione e il FEOGA Orientamento puntava

all'ammodernamento delle strutture agricole e agro-industriali e allo sviluppo delle aree rurali.

La Comunità aveva individuato cinque obiettivi specifici fondanti la sua azione strutturale:

- 1- l'attenuazione degli squilibri regionali con l'ammodernamento strutturale delle zone in ritardo di sviluppo;
- 2- la riconversione di aree in grave declino industriale;
- 3- la lotta alla disoccupazione di lunga durata;
- 4- l'incentivazione delle assunzioni di giovani con meno di venticinque anni;
- 5a- l'adeguamento delle strutture produttive agricole e agro-industriali;
- 5b- lo sviluppo delle zone rurali in difficoltà.

Ai tre obiettivi aventi un riferimento geografico regionale (ob.1, 2 e 5b) sono stati destinati più di tre quarti delle risorse complessive stanziare per il periodo '89-'93.

Da sottolineare è anche che gli obiettivi coprono delle aree geografiche limitate, ad esempio l'obiettivo uno interessa le aree con un PIL pro-capite inferiore al 75% della media comunitaria.

Nella tabella seguente sono riassunti la ripartizione delle risorse e l'assegnazione dei fondi per ciascun obiettivo.

Tabella 1.1 : Ripartizione risorse e fondi strutturali tra gli obiettivi per il periodo 1989-1993

OBIETTIVO	FONDI ASSEGNATI	% RISORSE ATTRIBUITE
1	FESR, FSE, FEOGA Orientamento, BEI*	63,4%
2	FESR, FSE	11,9%
3	FSE	-
4	FSE	12,3%
5°	FEOGA Orientamento	5,6%
5b	FESR, FSE, FEOGA Orientamento, BEI*	4,6%

*Banca Europea per gli Investimenti

Fonte: Pareglio 2007

La rimanente quota del 2,2%, pari a circa 1,386 miliardi di ECU, è stata indirizzata ad alcune iniziative comunitarie, non essendo previsto un finanziamento specifico per l'obiettivo 3. [Pareglio S., 2007: 54-64]

Una di queste iniziative, finalizzata alla promozione di uno sviluppo sostenibile e integrato delle zone rurali, ha avuto particolare successo. Si tratta di LEADER (acronimo di Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale), programma nell'ambito del quale è iniziata l'attività dei Gruppi di Azione Locale (GAL), che verranno approfonditamente trattati più avanti in questo lavoro.

1.2.2 La riforma MacSharry

Nel cammino che ha portato alla riforma MacSharry del 1992, la quale ha spianato la strada all'inizio di una seconda fase della PAC, va sicuramente citata un'importante comunicazione della Commissione Europea intitolata "*Il futuro del mondo rurale*" [COM (88) 501], poiché ha contribuito a delinearne i principi. Come sottolineato dal documento in questione, aspirazioni quali la diversificazione economica, la ristrutturazione del settore primario, l'animazione sociale e l'innovazione nelle aree rurali, erano fondamentali in un territorio europeo occupato per l'80% circa da attività agricole e forestali e soprattutto caratterizzato da una vastissima variabilità ambientale.

La svolta radicale apportata dalla riforma del '92 è il ridimensionamento del sistema di garanzia sui prezzi e la messa in discussione del modello di sostegno "accoppiato", che aveva caratterizzato la PAC fino a quel tempo. Si è infatti deciso di abbassare il livello dei prezzi, avvicinandoli a quelli mondiali.

Per preservare comunque i redditi dei lavoratori, è stato approvato il regolamento CEE 1765/1992 che ha contestualmente introdotto i pagamenti compensativi agli agricoltori. Questi erano basati sugli ettari e sui capi di bestiame secondo le rese storiche, in sostituzione al sistema di sostegno dei prezzi, con l'obiettivo dunque di svincolare gli aiuti dalla produzione e dare il via al cosiddetto disaccoppiamento.

Oltre a ciò, MacSharry prevedeva il set-aside obbligatorio, un altro strumento di riduzione della produzione consistente nella “messa a riposo”, o a maggese, per un tempo determinato di una quota della superficie di produzione agricola. Mediante differenziazioni nel set-aside obbligatorio e con la volontà di ridurre le quote latte, MacSharry mirava inoltre a dare l’aiuto finanziario agli agricoltori che ne avessero più bisogno, ovvero ai piccoli agricoltori. Queste misure però scomparvero con lo smorzamento delle proposte da parte della Commissione e la decisione di calcolare i pagamenti come compensazione della riduzione dei prezzi, per cui l’aspetto distributivo dei fondi è rimasto pressoché invariato. [Meester G. et al., 2002: 45-48]

La scelta di introdurre questo tipo di sussidi compensativi ha dunque presto dimostrato i suoi limiti, con l’assenza di un decisivo spostamento della spesa verso lo sviluppo rurale, il privilegio ancora attribuito ai grandi imprenditori e l’aumento dei costi amministrativi dovuti per esempio all’attività di censimento dei terreni. [Pareglio S., 2007: 76]

Un rafforzamento dell’aspetto strutturale della PAC c’è comunque stato, e questa è la seconda importante novità risultante dalla riforma. L’attenzione per l’ambiente e lo sviluppo rurale hanno infatti acquisito maggior vigore con l’introduzione di specifiche misure di accompagnamento innovative, che orientavano verso finalità destinate a perdurare anche nelle successive riforme. Si trattava di misure agro-ambientali, finalizzate a incentivare l’utilizzo di metodi di produzione più rispettosi dell’ambiente e dello spazio rurale [Reg. (CEE) 2078/1992]; misure di prepensionamento degli agricoltori anziani per favorire un ricambio generazionale del settore [Reg. (CEE) 2079/1992]; e infine misure di forestazione, per un rimboschimento e miglioramento del suolo forestale [Reg. (CEE) 2080/1992].

Oltre alle misure di accompagnamento, va citato anche il regolamento (CEE) 2081/1992 che si inserisce nei temi consolidati del legame tra prodotti e territorio e della rilevanza e valorizzazione della qualità rispetto alla quantità, e disciplina le indicazioni geografiche e le denominazioni d’origine. *“La tutela comunitaria delle produzioni tipiche rappresenta un’importante evoluzione della politica agricola comunitaria fino ad un tempo incentrata quasi esclusivamente sulla protezione del*

reddito degli agricoltori attraverso il sostegno dei prezzi (prezzi minimi garantiti) e successivamente attraverso gli aiuti diretti ad ettaro (sistema delle compensazioni)."

[Trevisan G., 2000: 131]

Nonostante i buoni propositi verso una maggiore liberalizzazione e l'avvicinamento dell'offerta di prodotti agricoli alla domanda degli stessi, quindi al mercato reale, la riforma MacSharry non ottenne il risultato sperato di limitare significativamente il problema della sovrabbondanza e di sanare il bilancio comunitario. Da sottolineare è comunque un merito, cioè quello di aver iniziato a disegnare un importante percorso evolutivo per la PAC, che giungerà a destinazione non prima di undici anni dopo, con la riforma Fischler.

1.2.3 Innovazioni nella politica strutturale

Il perseguimento dell'azione intrapresa con la riforma dei fondi strutturali attuata nel 1988 è avvenuto con il regolamento (CEE) 2081/1993, il quale ha aumentato le risorse destinate all'intervento e introdotto due nuovi strumenti finanziari per contribuire a ridurre gli squilibri regionali e aumentare la coesione all'interno dei confini della Comunità. Si tratta in particolare dello Strumento Finanziario di Orientamento Pesca (SFOP) e del Fondo di Coesione (FC), che si sono affiancati agli altri fondi esistenti.

Il FC è stato istituito con l'intento di soccorrere gli Stati membri con un PIL pro-capite inferiore al 90% della media comunitaria, mediante il finanziamento di progetti in ambito ambientale e di infrastrutture per le reti europee di trasporto.

Il provvedimento ha annunciato anche alcune modifiche per quanto riguarda gli obiettivi prioritari. I primi due sono rimasti sostanzialmente invariati. Il terzo obiettivo, riguardante la lotta alla disoccupazione nel lungo periodo, ha assunto una sfaccettatura ancora più sociale inglobando il precedente obiettivo quattro, che prevedeva l'agevolazione dell'inserimento professionale giovanile, e ampliando i propri intenti all'integrazione nel mercato del lavoro di persone che ne rischiano

l'esclusione ed alla garanzia di pari opportunità alla donna e all'uomo. L'obiettivo quattro è divenuto quello di promuovere l'adattamento dei lavoratori alle trasformazioni industriali e alle innovazioni in campo produttivo. All'obiettivo cinque-a viene integrato il settore della pesca, mentre il cinque-b rimane incentrato sullo sviluppo e l'ammodernamento strutturale nelle aree di campagna. Con l'aggiunta di un sesto obiettivo, la Comunità si prefigge di allargare il proposito di adeguamento strutturale anche alle regioni caratterizzate da una scarsissima densità di popolazione.

La seguente tabella riassume l'assetto dell'assegnazione dei fondi e delle risorse ai nuovi obiettivi prioritari.

**Tabella 1.2 : Ripartizione risorse e fondi strutturali tra gli obiettivi per il periodo
1994-1999**

OBIETTIVO	FONDI ASSEGNATI	% RISORSE ATTRIBUITE
1	FESR, FSE, FEOGA Orientamento, SFOP	67,9%
2	FESR, FSE	11,1%
3+4	FSE	10,9%
5a	FEOGA Orientamento, SFOP	Poco meno del 5%
5b	FESR, FSE, FEOGA Orientamento	4,8%
6	FESR, FSE, FEOGA Orientamento, SFOP	0,5%

Fonte: Pareglio 2007

La copertura territoriale dell'obiettivo uno è rimasta invariata (aree con PIL pro-capite < 75% della media comunitaria) ed è interessante osservare che l'obiettivo tocca nel complesso il 26% della popolazione comunitaria, mentre l'obiettivo due il 16,4% e il cinque-b l'8,8% della popolazione.

Nel periodo 1994-1999 le iniziative comunitarie, tra le quali LEADER II, prosecuzione del già citato LEADER, ma anche INTERREG II, URBAN, REGIS II, ADAPT ed altre ancora, assorbono circa il 9% del totale della dotazione finanziaria dei fondi strutturali, circa 13,5 miliardi di ECU, assumendo così un ruolo di crescente rilievo.

In generale si tratta di programmi innovativi che sperimentavano nuovi modelli di sviluppo e affrontavano specifici problemi riscontrabili in tutto il territorio della Comunità. [Pareglio, 2007: 78-81]

1.3 Agenda 2000 e la politica di sviluppo rurale

Nel novembre del 1996 si è svolta la Conferenza sullo sviluppo rurale di Cork, nella prospettiva di adattare le politiche comuni ad esigenze nazionali e internazionali mutevoli e legate all'integrazione europea, alla sostenibilità, alla sicurezza, intesa come qualità alimentare, e allo sviluppo rurale. In quest'occasione, sono stati delineati i punti cardine di un documento programmatico sul futuro dell'Unione Europea, di cui una parte consistente riguarda la politica agricola.

Si tratta di *"Agenda 2000 – Per un'Unione più grande e più forte"*, documento del 1997 che ha ispirato una nuova riforma dei fondi strutturali e stabilito l'importanza di rinnovare la PAC, secondo un modello che vedesse l'agricoltura come un settore multifunzionale e competitivo, integrato e sostenibile. Ciò soprattutto con la prospettiva imminente di creazione dell'unione monetaria e dell'ampliamento dell'UE a dieci nuovi Stati, caratterizzati da un'economia basata principalmente su un settore primario arretrato e ospitanti circa 77 milioni di abitanti con reddito pro-capite basso, rispetto a quello medio degli abitanti degli altri Paesi già facenti parte dell'Unione. [Pareglio S., 2007]

Prima di esaminare nello specifico il nuovo profilo della PAC, è opportuno fare qualche osservazione riguardo le prospettive finanziarie di impegno comune stabilite da Agenda 2000 per il periodo 2000-2006, per un totale di stanziamenti corrispondenti a circa 646,19 miliardi di Euro. La ripartizione è avvenuta così come osservabile nella seguente tabella.

**Tabella 1.3 : Prospettive finanziarie UE per il periodo 2000-2006
(in miliardi di EUR)**

Agricoltura	297,74
Azioni strutturali	213,01
Politiche interne	43,83
Azioni esterne	32,06
Spese amministrative	33,66
Riserve	4,05

Fonte: Pareglio 2007

È da notare che i finanziamenti all'agricoltura rappresentano circa il 46% del totale e circa il 90% di essi viene assegnato alla politica di prezzo, assegnando così un ruolo finanziariamente ancora piuttosto marginale allo sviluppo rurale.

Dei 213,01 miliardi di euro per le azioni strutturali comunitarie invece, 18 miliardi sono conferiti al FC, al netto del quale circa 195,010 miliardi rimangono a disposizione degli obiettivi prioritari e delle azioni comunitarie, di cui 29,656 affidati all'Italia. [Pareglio S., 2007: 78-81]

Gli obiettivi del nuovo disegno di agricoltura della Comunità, esposti in Agenda 2000, sono riassumibili in due concetti fondamentali: multifunzionalità e competitività, in contrapposizione ai sostegni diretti all'aumento della produttività.

L'attività primaria, in un'ottica multifunzionale, non svolge solo una funzione produttiva, include bensì altri compiti altrettanto importanti, legati alla sfera ambientale e sociale e definibili come servizi pubblici non retribuiti: sostiene infatti l'occupazione nelle aree rurali e la vitalità delle comunità agricole; favorisce un'equa densità demografica; assicura la salvaguardia delle diversità e delle tradizioni; garantisce la qualità e la sicurezza alimentare; contribuisce alla conservazione e diversificazione del paesaggio; tutela l'ambiente con metodi ecocompatibili; innesca lo sviluppo del turismo nelle aree rurali.

Oltre alla multifunzionalità, la sfida della PAC era la competitività del settore agricolo, il quale doveva divenire in grado di sostenere la concorrenza di mercato senza eccessive forme di sostegno pubblico.

Si puntava anche ad un decentramento della politica, che definisse chiaramente le competenze della Comunità e quelle riservate agli Stati membri.

La novità più significativa introdotta da Agenda 2000 è il cambio di impostazione della PAC, con l'istituzionalizzazione della politica per lo sviluppo rurale concretizzatasi nel regolamento (CE) 1257/99, per cui *“lo sviluppo rurale da mero obiettivo della politica strutturale è diventato anche uno dei pilastri della Pac”*. [Bruzzo A., 2012]

La PAC viene infatti suddivisa in due pilastri: un primo relativo alle misure di mercato ed un secondo dedicato allo sviluppo rurale, che determina la definitiva svolta verso una politica orizzontale incentrata sulla qualità, e non più sulla quantità.

Il regolamento (CE) 1257/99 rappresenta l'evidente volontà di riordino dell'attività strutturale nell'ambito del settore primario, rivede le modalità di sostegno del FEOGA allo sviluppo rurale, allarga la programmazione a tutto il territorio dell'UE, amplia la sfera d'azione del FEOGA Orientamento, che può finanziare anche azioni di sviluppo intersettoriali e definisce lo schema per la predisposizione di Piani di Sviluppo Rurale, attuati poi a livello regionale.

Con Agenda 2000, *“la Commissione propone una revisione della politica di coesione economica e sociale e una nuova riforma dei fondi strutturali che si articola intorno a tre assi principali: una maggiore concentrazione geografica, un maggiore decentramento nonché un'ulteriore semplificazione del processo di intervento”*. [Trevisan G., 2000: 123]

Appurata l'impossibilità di adeguare in tempi brevi le risorse finanziarie a disposizione dell'importante azione strutturale comunitaria, a causa del forte peso costituito dalla politica di mercato della PAC sul bilancio, la soluzione più sensata è dunque sembrata quella di concentrare gli sforzi e cercare di implementare l'efficacia delle risorse a disposizione decentrandone la gestione e semplificando le procedure.

Questa premessa serve a far intendere la strategia secondo la quale sono avvenute le seguenti modifiche nell'intervento strutturale europeo: gli obiettivi prioritari sono

stati ridotti da sei (o sette a seconda di come si vogliono contare 5a e 5b) a tre; le iniziative comunitarie sono passate da tredici a quattro; la popolazione coinvolta dagli interventi di carattere regionale è stata diminuita dal 51% al 40% del totale della popolazione comunitaria; la normativa sul funzionamento dei fondi strutturali è stata semplificata e concentrata in un unico regolamento; infine i compiti di programmazione e le responsabilità di gestione, controllo e valutazione dell'operato sono stati affidati a livelli sempre più decentrati. [Pareglio S., 2007]

Dei tre nuovi obiettivi prioritari attribuiti alle azioni strutturali, il primo è rimasto invariato rispetto alle precedenti programmazioni e ha continuato perciò a riguardare la competitività regionale; il secondo viene rivisto e mira alla riconversione, sia economica che sociale, delle regioni in difficoltà strutturale; mentre il terzo, più incentrato sulla coesione sociale e anch'esso riformulato, mira all'adeguamento dell'istruzione, della formazione e dell'occupazione, nelle zone non interessate dall'obiettivo uno.

Dalla tabella che segue, che mostra come i circa 195,010 miliardi di euro sono stati suddivisi tra i vari obiettivi e le iniziative tematiche, si può notare come le risorse risultino sempre più concentrate sull'obiettivo uno, pur essendo questo diretto a finanziare un'area ricoprente il 22,2% della popolazione totale dell'UE.

Un'ulteriore precisazione va fatta, ovvero che una piccola parte della dotazione indirizzata ai primi due obiettivi è stata destinata ad aree precedentemente incluse, ma ora non più, negli obiettivi, di modo tale da agevolare la loro fase transizione, detta phasing-out.

Tabella 1.4 : Ripartizione risorse e fondi strutturali tra gli obiettivi per il periodo 2000-2006 (in miliardi di EUR)

OBIETTIVO	FONDI ASSEGNATI	% RISORSE ATTRIBUITE
1	FESR, FSE, FEOGA Orientamento, SFOP	135,9
2	FESR, FSE, FEOGA Orientamento	22,454
3	FSE	24,05

Fonte: Pareglio 2007

Inoltre, circa 1,106 miliardi di euro sono stati assegnati allo SFOP per interventi in zone non comprese dall'obiettivo uno; una piccolissima percentuale del totale (0,65%) è stata attribuita ad azioni limitate di assistenza tecnica; mentre le iniziative comunitarie che, come già accennato, sono state ridotte a quattro, sono state affidate ciascuna a un fondo specifico e hanno assorbito in tutto meno del 5,35%, per un totale di circa 10,43 miliardi. Le quattro iniziative selezionate sono: INTERREG III, per lo sviluppo della cooperazione transfrontaliera; URBAN II, per la promozione di uno sviluppo cittadino innovativo e sostenibile; EQUAL per la lotta alle discriminazioni nell'ambiente lavorativo; LEADER+, per la sperimentazione di programmi innovativi di sviluppo rurale seguenti un approccio dal basso. Quest'ultimo, finanziato per il periodo 2000-2006 dal FEOGA Orientamento, ha ricevuto in totale 2,02 miliardi di euro, di cui 0,267 conferiti all'azione riguardante l'Italia. Inoltre, la copertura della sua azione è stata estesa dalle zone dei precedenti obiettivi uno e cinque-b a tutto il territorio europeo. [Pareglio S., 2007]

L'esito della Conferenza di Cork è tuttavia generalmente considerato fallimentare, tanto da portare i più scettici a definirlo un non-evento. Agli importanti obiettivi innovativi proposti da Agenda 2000 per la PAC, non è corrisposta un'adeguata innovazione dal punto di vista degli strumenti. La riforma è risultata debole nel diminuire l'effettivo divario presente tra i due pilastri e i punti della nuova strategia sono forse stati recepiti più come vincoli che come vere opportunità.

1.4 La riforma Fischler

Agenda 2000 ha senz'altro avuto il merito di mutare gli orientamenti della PAC, ma per un effettivo completamento del processo iniziato con la riforma MacSharry e una forte innovazione dal punto di vista strumentale, si è dovuta attendere la revisione di medio termine del 2003 (Mid-term Review). Questa, programmata per fare il punto sull'andamento delle riforme introdotte da Agenda 2000, si è tramutata nella più incisiva riforma che abbia interessato la PAC.

La riforma prende il nome dal commissario all'agricoltura Fischler, il quale, presentando il documento "*Verso un'agricoltura sostenibile*", ha acceso il dibattito sulla legittimazione della spesa pubblica destinata alla PAC nei confronti della società e sulla necessità di puntare concretamente molto di più sulla multifunzionalità e sulla competitività del settore.

Novità essenziale introdotta dalla riforma è il definitivo passaggio da un sistema parzialmente disaccoppiato ad un sistema disaccoppiato. Ciò attraverso l'introduzione di un pagamento unico aziendale, cioè un ricavo fisso degli agricoltori scollegato dalla produzione e calcolato sulla base della media triennale dei finanziamenti ricevuti dall'azienda nei tre anni precedenti la riforma. Questo sistema non ha mancato di introdurre alcuni problemi, tra cui l'iniquità creatasi tra agricoltori che avevano adottato diverse condotte nel periodo di riferimento, ma ha comunque il merito di aver permesso di spostare gli aiuti dal prodotto al produttore, lasciandolo così libero di praticare colture vocate per il territorio e orientate alle esigenze del mercato.

Con l'istituzione della condizionalità, il pagamento unico aziendale è stato vincolato al rispetto di pratiche ecocompatibili, alla tutela dei terreni, alla salute degli animali e alla qualità alimentare. In caso di inosservanza della condizionalità era infatti prevista la decurtazione parziale o totale del sostegno. [Segrè A e Gaiani S., 2008]

Un altro importante strumento introdotto dalla riforma è quello della modulazione, secondo cui i pagamenti indirizzati alle aziende di grandi dimensioni, che percepivano più di 5.000 euro di aiuti all'anno, venivano diminuiti del 5% con lo scopo di spostare questi fondi verso obiettivi di sviluppo rurale e rafforzare così il secondo pilastro della PAC.

Altri elementi di modernità apportati dalla riforma Fischler sono il consolidamento dei principi di sussidiarietà e di semplificazione. Per quanto riguarda il primo, questo ha portato all'attribuzione di maggiore responsabilità agli Stati membri, lasciati liberi di scegliere tra varie opzioni del quadro generale comunitario d'azione. La spinta verso la semplificazione si è invece concretizzata nell'alleggerimento degli

oneri burocratici e nella creazione di un'OCM unica, che dal 2008 ha inglobato tutte le precedenti OCM in un unico regolamento.

Le innovazioni apportate dalla revisione di medio termine si concludono con il contenuto del regolamento (CE) 1783/2003, che ha contribuito a rafforzare ulteriormente la politica di sviluppo rurale e a dare alla PAC un'impronta sempre più sostenibile. In particolare, la normativa ha puntato ad aumentare l'aiuto ai giovani agricoltori; a concedere agevolazioni a quelli che perseguivano una buona condotta in campo ambientale e sanitario e rispettavano le disposizioni prima ancora che queste venissero recepite dalle normative nazionali; e infine ha riconosciuto particolare sostegno agli agricoltori che volontariamente rispettavano i disciplinari produttivi stabiliti da determinati sistemi di qualità in ambito agro-alimentare. [Pareglio S., 2007]

1.5 Il FEASR e i nuovi orientamenti per lo sviluppo rurale

La politica di sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2007-2013 è il frutto della riforma Fischler e di quanto stabilito dalla Conferenza europea di Salisburgo del 2003, che ha individuato gli ambiti di cui la futura politica di sviluppo rurale doveva tenere conto, ovvero : agricoltura e silvicoltura, mondo rurale in senso ampio, qualità e sicurezza alimentare, servizi pubblici, copertura dell'intero territorio dell'UE, coesione, partenariato e semplificazione. [Segrè A. e Gaiani S., 2008: 172]

Dalla valutazione della politica di sviluppo rurale nel periodo 2000-2006 erano emersi i suoi limiti, tra i quali il suo carattere ancora troppo settoriale, che aveva avvantaggiato soprattutto le grandi aziende agricole lasciando poco spazio ad idee innovative volte ad incrementare la diversificazione delle attività ed aumentare l'occupazione nelle aree rurali. Ciò ad eccezione dell'agriturismo, che ha conosciuto un discreto sviluppo già a partire da questa programmazione.

Secondo Segrè e Gaiani [2008: 176], *“sono state trascurate le potenzialità del settore dei servizi ambientali, culturali o sociosanitari, così com’è stato ignorato il potenziamento dell’offerta e dell’accessibilità ai servizi nelle aree rurali”*.

Queste riflessioni hanno portato a una serie di provvedimenti in vista della nuova programmazione, tra cui il regolamento (CE) 1290/2005 che ha definito un quadro giuridico unico per il finanziamento della PAC, mandando in pensione il vecchio FEOGA e istituendo due nuovi fondi: il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) e il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR).

Il primo eroga i finanziamenti necessari alla politica di mercato, mentre il FEASR è destinato a essere l’unico strumento finanziario a sostegno del secondo pilastro della PAC e dei programmi di sviluppo rurale.

Rispetto alla precedente programmazione, che prevedeva un quadro di finanziamento più intricato, la creazione del FEASR ha apportato una grande semplificazione nei pagamenti e flessibilità all’applicazione degli interventi, ma, secondo Segrè, anche il rischio di *“relegare una volta di più lo sviluppo rurale nell’ambito strettamente settoriale, isolandolo dal più ampio contesto delle politiche di coesione socioeconomica”*. [Segrè A. e Gaiani S., 2008: 181]

Infatti, un altro autore afferma che *“dopo il subentro del FEASR alla sezione Orientamento del FEOGA, quale suo strumento di finanziamento, la politica per lo sviluppo rurale è stata nettamente separata dalla politica di coesione, con la conseguenza che ora queste due politiche devono coordinarsi tra loro sia negli obiettivi che negli strumenti”*. [Bruzzo A., 2012]

1.6 La politica di sviluppo rurale 2007-2013

Il provvedimento che ha dettato le regole per la politica di sviluppo rurale riferita al periodo di programmazione 2007-2013 è il regolamento (CE) 1698/2005. Questo definisce i nuovi strumenti e l’innovativo approccio strategico nell’ambito del secondo pilastro della PAC, ne individua le finalità da raggiungere inglobate in assi,

stabilisce il finanziamento a quest'ultimi e rafforza il partenariato tra le parti economiche, sociali e ambientali.

Come definito dal regolamento sopracitato, *“il sostegno allo sviluppo rurale contribuisce alla realizzazione dei seguenti obiettivi:*

- a) accrescere la competitività del settore agricolo e forestale sostenendo la ristrutturazione, lo sviluppo e l'innovazione;*
- b) valorizzare l'ambiente e lo spazio naturale sostenendo la gestione del territorio;*
- c) migliorare la qualità di vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche”.*

Per quanto concerne gli strumenti, la programmazione dello sviluppo rurale presenta per la prima volta un'impostazione che mira alla coerenza e all'integrazione strategica basata su tre diversi livelli: comunitario, nazionale e regionale. [Segrè A. e Gaiani S., 2008]

A livello comunitario vengono adottati sei Orientamenti Strategici Comunitari (OSC) che rappresentano il quadro di obiettivi da raggiungere sulla base delle priorità politiche europee e mirano in generale al miglioramento della competitività e della multifunzionalità in campo agricolo, a disegnare una PAC sempre più verde e ad incentivare le capacità di governance nelle aree rurali.

Prima di passare al secondo livello di programmazione, è opportuno sottolineare che *“tra gli altri compiti assegnati agli OSC per lo sviluppo rurale vi è anche quello di garantire la coerenza con le altre politiche dell'UE, in particolare con le politiche della coesione e dell'ambiente, per cui tra le sei priorità assegnate allo sviluppo rurale la sesta riguarda proprio la complementarità tra gli strumenti comunitari”.* [Bruzzo A., 2012]

Sulla scorta degli OSC, a livello nazionale ogni Stato membro elabora un proprio Piano Strategico Nazionale (PSN) per individuare le necessità, fissare gli obiettivi specifici e i relativi contributi per essi da parte del FEASR.

Il quadro di riferimento progettato su scala nazionale, e coerente con gli obiettivi prioritari comunitari, viene in seguito attuato a livello regionale dal Programma di

Sviluppo Rurale (PSR), che precisa le modalità di realizzazione delle misure su scala locale. Risulta dunque evidente l'importantissimo ruolo svolto dalle Regioni, che devono impegnarsi ad adattare le strategie comunitarie e nazionali alle necessità locali del territorio rurale.

Nello specifico, ogni PSR deve contenere:

- *“le scelte strategiche regionali per settore (agricolo e non agricolo), per filiera, per territorio;*
- *le misure da attivare;*
- *i soggetti da privilegiare (agricoltori, popolazione rurale, giovani, enti territoriali, ecc.);*
- *le priorità per alcuni territori;*
- *un piano di finanziamento indicante la destinazione delle risorse per asse e per misura;*
- *i sistemi di selezione dei beneficiari;*
- *la valutazione dei programmi”*. [Segrè A. e Gaiani S., 2008: 180]

Per quanto riguarda le priorità della politica di sviluppo rurale, queste vengono demandate a tre assi di intervento tematici e uno metodologico (Tab.1.5). Ciascun asse si compone di un insieme coerente di misure, intese come operazioni (progetti, contratti, ecc.) messe in atto da uno o più beneficiari allo scopo di raggiungere degli specifici obiettivi. Gli Stati membri possono scegliere tra queste misure quelle che ritengono offrano un maggior valore aggiunto al proprio territorio.

I quattro assi, sempre individuati dal regolamento (CE) 1968/2005, per la politica di sviluppo rurale sono:

- ASSE I: *“Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale”*.
Questo asse si concentra su quattro ambiti: risorse umane, potenziale fisico, qualità alimentare e misure transitorie per nuovi Stati membri; mira al raggiungimento della competitività sotto il profilo economico mediante ad esempio incentivi alla formazione del capitale umano, all'ammodernamento

delle aziende, all'insediamento di giovani agricoltori e all'aumento del valore aggiunto dei prodotti richiesto dal consumatore.

➤ ASSE II: *“Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale”*.

Le misure all'interno di questo asse sono rivolte a garantire l'utilizzo sostenibile delle risorse ambientali e forestali, il mantenimento della gestione dei terreni, la preservazione del paesaggio rurale e il contrasto dell'abbandono dei terreni nelle zone svantaggiate.

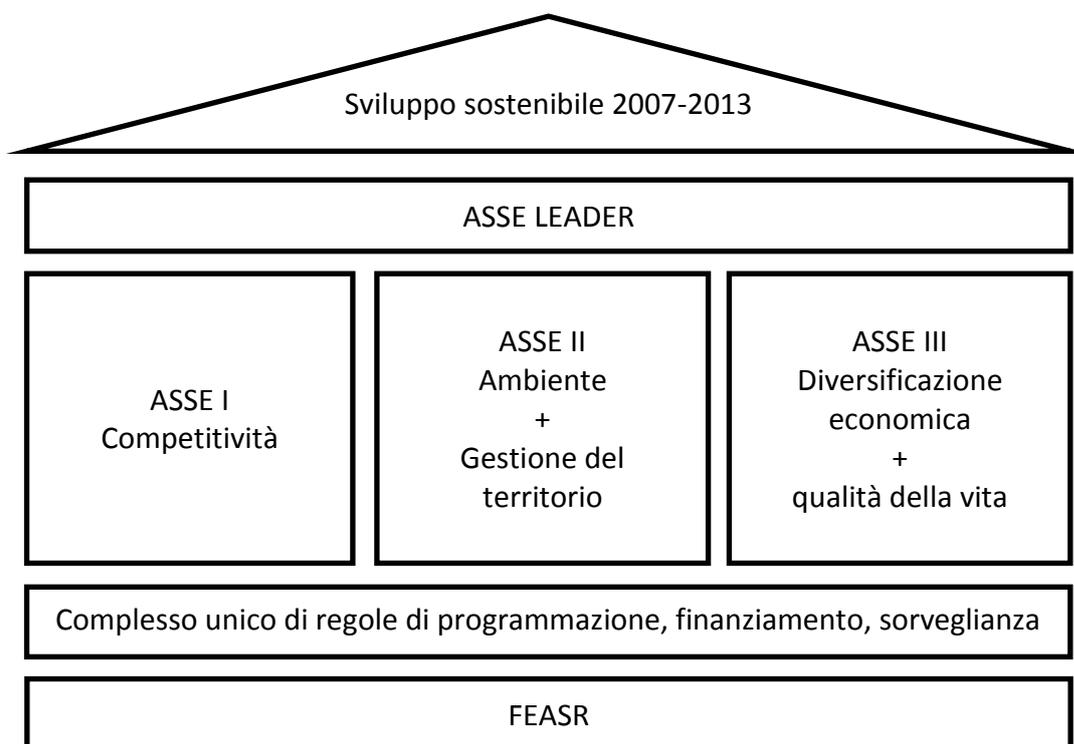
➤ ASSE III: *“Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale”*.

Lo scopo di questo asse è quello di mantenere vivo il tessuto economico-sociale della campagna, investendo nell'economia rurale e agevolando l'accesso della popolazione ai servizi, alla tecnologia e alle infrastrutture, creando nuove opportunità di occupazione in particolare per le categorie sociali svantaggiate (giovani e donne) e facendo comunicare il settore agricolo con gli altri settori economici presenti nel territorio, nell'ottica di una crescita integrata e sostenibile.

➤ ASSE IV: *“LEADER”*.

L'iniziativa comunitaria è stata inserita come elemento obbligatorio e trasversale nei PSR, allo scopo di contribuire a conseguire gli obiettivi dei tre assi tematici, incentivando allo stesso tempo il miglioramento della capacità di governance degli operatori rurali e la cooperazione, sulla base di strategie integrate e volte allo sviluppo locale sostenibile nel lungo termine.

Tabella 1.5: La struttura della politica di sviluppo rurale 2007-2013



Fonte: Segrè e Gaiani 2008

Per ogni asse è infine prevista la fissazione di una soglia minima di spesa da parte del FEASR, per evitare squilibri eccessivi nella distribuzione dei finanziamenti:

- ASSE I : almeno il 10%;
- ASSE II : almeno il 25%;
- ASSE III : almeno il 10%;
- ASSE IV : almeno il 5%.

Fermi restando questi limiti, gli Stati membri hanno la facoltà di elevare le risorse per l'asse più adatto alle proprie esigenze asse fino ad un massimo del 55%.

Anche la sorveglianza e la valutazione dei PSR sono al centro dell'attenzione della politica di sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2007-2013. Ogni Stato dovrà infatti rendere conto alla Commissione, ogni due anni, dello stato di attuazione e dello sviluppo dei propri programmi, che sono anche oggetto di pubblicazione.

Il controllo degli avanzamenti, la valutazione e lo scambio di buone pratiche sono stati inoltre incrementati dall'istituzione di una rete europea, che ha il compito di mantenere collegato un sistema di reti nazionali, le quali riuniscono le organizzazioni e le amministrazioni impegnate nello sviluppo rurale.

Le mansioni delle reti rurali nazionali sono individuare le migliori pratiche per lo sviluppo rurale e diffonderle organizzando scambi di esperienze, formare e informare gli operatori dello sviluppo locale e offrire assistenza tecnica per la cooperazione.

1.7 L'Health Check

L'Health Check, ovvero la verifica dello stato di salute della PAC, consiste in un passaggio previsto per valutare lo stato di applicazione ed eventuali opportunità di modifica in corso d'opera della riforma Fischler.

Nella comunicazione della Commissione Europea del 2007 denominata *"In preparazione alla valutazione dello stato di salute della PAC riformata"* vengono individuati gli obiettivi da perseguire con la riforma dell'Health Check, ovvero la liberazione della PAC dai suoi tradizionali strumenti di sostegno dei prezzi e controllo della quantità, il consolidamento della precedente riforma e l'implementazione dell'applicazione dei nuovi strumenti introdotti, l'alimentazione del dibattito che gettava le basi sul futuro della PAC a partire dal 2013, anche in considerazione delle nuove sfide ambientali cui la PAC doveva far fronte.

Nell'anno successivo, il 2008, è stato raggiunto il compromesso sulle modifiche della PAC, le quali hanno principalmente riguardato il regime di pagamento unico, il disaccoppiamento, la modulazione, le quote latte, il set aside e le nuove priorità ambientali.

Per quanto concerne il pagamento unico aziendale, la riforma ha previsto due strumenti a disposizione gli Stati membri, regionalizzazione e riavvicinamento, per sganciare il sostegno agli agricoltori dai riferimenti storici e livellare il valore dei

titoli che davano diritto a PUA. Considerati i cambiamenti previsti nell'assegnazione del PUA, la riforma si è proposta anche di compiere il disaccoppiamento totale degli aiuti. [De Filippis F., 2008]

La modulazione obbligatoria viene rafforzata e incrementata progressivamente dal 5% al 13% previsto per il 2012, in modo tale da aumentare le risorse assegnabili allo sviluppo rurale per affrontare le nuove esigenze legate ai cambiamenti climatici e gli accordi di Kyoto, alle energie rinnovabili, alla gestione delle risorse idriche e alla tutela della biodiversità. [De Filippis F., 2008]

Altro tema importante dell'Health Check della PAC è l'eliminazione graduale del set aside, oltre che delle quote latte e dei regimi quantitativi in generale.

1.8 La nuova PAC

Nel giugno 2013 è stato raggiunto l'accordo politico sul Quadro Finanziario Pluriennale dell'UE per il periodo 2014-2020 che riguarda la nuova PAC, oltre che le altre politiche europee.

Il bilancio UE per il nuovo periodo si articola in nove rubriche. La seconda, quella intitolata "Crescita sostenibile: risorse naturali", assorbe il 38,9% degli stanziamenti totali e al suo interno viene inglobata la PAC coi suoi due pilastri, oltre che il programma Life e Pesca.

Guardando singolarmente alla PAC, questa perde circa il 4% del suo peso sul bilancio UE rispetto al periodo precedente. La PAC continua perciò a seguire un trend negativo, che comunque non basta a toglierle il primato tra le politiche europee. Per la prima volta da Agenda 2000 in poi, questo trend negativo riguarda entrambi i pilastri e si blocca dunque la tendenza di aumento degli stanziamenti dedicati al secondo; il primo pilastro vede le sue risorse ridotte del 3% (32% a 29%) mentre il secondo dell'1% (10% a 9%).

La spesa prevista per la PAC è ridotta di oltre il 12% rispetto al periodo 2007-2013, passando da 413 a 363 miliardi di euro. Questa riduzione si acuisce maggiormente

in termini di percentuale se si guarda all'Italia, dove le risorse destinate alla PAC calano di circa il 17%, ciò *“a causa di un meccanismo di convergenza dei pagamenti diretti tra Stati membri molto penalizzante per il nostro Paese”*. [Veneto Agricoltura, 2013: 17]

La proposta di bilancio ha infatti introdotto un meccanismo di convergenza che mira alla distribuzione più uniforme degli aiuti diretti per ettaro nei diversi Stati membri. Nello specifico, i Paesi le cui dotazioni medie per i pagamenti diretti risultano inferiori al 90% della media UE, godranno di un graduale aumento di un terzo della differenza fra il loro livello medio attuale e il 90% della media UE; ciò a svantaggio degli Stati membri, come l'Italia, in cui i pagamenti diretti superano il livello medio comunitario.

Questo meccanismo redistributivo comporta per il nostro Paese una perdita di risorse pari a circa il 6%, risorse che, al netto di questo taglio, consisteranno comunque in 41,5 miliardi di euro. A questi vanno poi sommati altri 10,5 miliardi di cofinanziamento nazionale per il secondo pilastro, che portano la spesa pubblica complessiva a circa 52 miliardi di euro. La dotazione complessiva per la politica di sviluppo rurale in Italia sarà dunque di circa 21 miliardi di euro, superiore rispetto a quella per la programmazione precedente che ammonta a circa 17,66 miliardi.

Per concludere l'introduzione sul quadro finanziario della nuova PAC, va detto che agli Stati membri è riconosciuta una specie di modulazione volontaria, ovvero la possibilità di spostare un massimo di 15% (25% per i beneficiari della convergenza) delle dotazioni dal primo pilastro al secondo pilastro e viceversa. [Veneto Agricoltura, 2013: 15-22]

Guardando all'architettura giuridica della nuova riforma, questa viene generalmente mantenuta rispetto alla precedente programmazione, in quanto la PAC continua a fondarsi su due pilastri, due fondi e quattro regolamenti di base. Questi ultimi interessano fondamentalmente il regime dei pagamenti diretti, l'OCM unica, lo sviluppo rurale e l'aspetto gestionale e finanziario della politica.

Gli obiettivi dichiarati per la nuova PAC, in linea con la strategia *“Europa 2020”*, riguardano invece tre aspetti:

- a) l'accrescimento della competitività del settore ed un migliore uso delle risorse disponibili per mirare ad una crescita intelligente;
- b) la produzione di beni pubblici ambientali e una gestione sostenibile delle risorse;
- c) la crescita inclusiva ed equilibrata nelle aree rurali.

Tra i vari scenari ipotizzati per la programmazione 2014-2020 della PAC, secondo Sotte [2014] ne è stato scelto uno poco coraggioso, in quanto anziché mirare a riequilibrare i due pilastri ed alla graduale eliminazione dei sostegni diretti, punta a *“finalizzare e rinverdire i pagamenti diretti e rinforzare le finalizzazioni della politica di sviluppo rurale integrandola con le altre politiche dell'UE”*.

Andando ad analizzare i più importanti cambiamenti riguardanti il primo pilastro, la nuova riforma sembra puntare a una PAC più verde, a cogliere le opportunità offerte dalla sinergia tra sostenibilità e competitività, e lo fa in particolare confermando la condizionalità per i pagamenti diretti e andando oltre, introducendo il greening. Questa importante novità obbliga infatti i destinatari dei pagamenti diretti ad utilizzarne il 30% per interventi di inverdimento.

L'attuale regime dei pagamenti diretti, con la riforma verrà spacchettato in diverse componenti. Sette nuove tipologie di pagamenti diretti sono infatti previste con la doppia finalità di assicurare un adeguato sostegno fisso al reddito di ogni agricoltore di un Paese membro e di rafforzare l'efficacia ambientale della PAC. Alcune tipologie saranno obbligatorie per gli Stati membri (pagamento di base, verde e ai giovani agricoltori) mentre le altre (pagamento redistributivo per i primi ettari, alle aree svantaggiate, accoppiato e ai piccoli agricoltori) saranno facoltative. Il nuovo regime di pagamenti diretti non entrerà in vigore prima di gennaio 2015, mentre per il 2014 è stata prevista la proroga del vecchio sistema.

Il pagamento di base è la tipologia più importante poiché solo gli aventi diritto ad esso possono accedere agli altri tipi di pagamento, ad eccezione dei pagamenti accoppiati, destinati a settori agricoli in difficoltà o che rivestono un'importanza particolare per motivi economici, piuttosto che sociali o ambientali. Oltre ad essere soggetto alla condizionalità, il pagamento di base lo sarà anche alla

regionalizzazione e alla convergenza interna. Con la prima si intende uniformare gli aiuti per ettaro nell'ambito di uno Stato membro o di una regione; con la seconda si punta a rendere graduale nel tempo il passaggio dal sistema dei pagamenti basati su titoli storici alla regionalizzazione. [Veneto Agricoltura, 2013: 29-31]

Il sostegno diretto della nuova PAC verrà inoltre concesso solo agli agricoltori "attivi", nel tentativo di evitare che gli aiuti pubblici destinati all'agricoltura vengano concessi a soggetti non considerati tali. Data la difficoltà di definire l'agricoltore attivo, si è provveduto a stilare una cosiddetta lista nera che identifichi i proprietari terrieri esclusi dal sostegno, ovvero quelli riconducibili a: aeroporti, ferrovie, opere idrauliche, agenzie immobiliari, camping, tenute di caccia, pesca e acquacoltura, attività minerarie, campi sportivi e ricreativi. Agli Stati membri è lasciata una grande flessibilità e la possibilità di aggiungere altri soggetti alla lista. [Veneto Agricoltura, 2013: 48-49]

Un altro aspetto rilevante della riforma è la sostituzione della degressività alla modulazione. Si tratta sempre di una detrazione ai pagamenti diretti in favore dello sviluppo rurale, di portata però molto più limitata, in quanto *"l'importo dei pagamenti che una singola azienda riceve (escluso il pagamento ecologico) verrà ridotto di almeno il 5% per gli importi superiori a 150.000 euro"*. [Veneto Agricoltura, 2013: 51]

La percentuale di degressività è aumentabile dagli Stati membri, che possono trasferire i fondi al secondo pilastro senza obbligo di cofinanziamento.

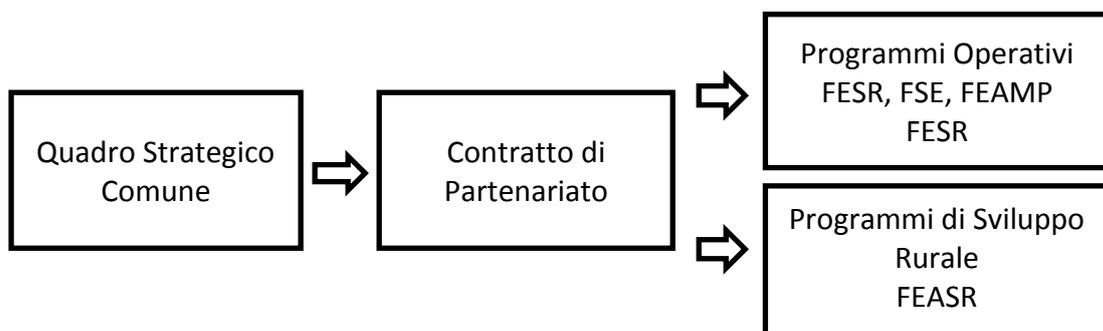
1.8.1 La nuova politica di sviluppo rurale

Anche il secondo pilastro non esula dagli adeguamenti legati alle nuove esigenze della PAC e per la futura programmazione è prevista una maggiore spinta all'integrazione e alla complementarietà con le altre politiche e tutti i fondi strutturali europei (FEASR, FESR, FSE, e Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca o FEAMP), per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva.

La politica di sviluppo rurale e la politica di coesione territoriale vengono infatti inserite all'interno di un quadro strategico comune europeo, allo scopo di far funzionare i fondi in modo coordinato e coerente con gli undici obiettivi tematici individuati dalla strategia "Europa 2020": ricerca e innovazione, ICT, competitività, economia a bassa emissione di carbonio, cambiamento climatico, sostenibilità ambientale, sistemi di trasporto sostenibili e infrastrutture di rete, occupazione, inclusione sociale, formazione, efficienza della pubblica amministrazione.

A livello nazionale, il PSN verrà sostituito da un contratto di partenariato tra la Commissione europea, lo Stato membro e le autorità e organizzazioni rappresentanti la società civile da questo designate. L'accordo serve a stabilire la strategia nazionale e integrare l'azione dei diversi fondi, stabilendo dei precisi indicatori di risultato. Secondo Mantino [2013] *"questa è sicuramente la sfida maggiore del nuovo periodo di programmazione, dato che da Agenda 2000 in poi le diverse politiche hanno di fatto operato in modo autonomo l'una dall'altra, attraverso programmi e fasi separate, che hanno consentito ben poche relazioni funzionali tra esse"*.

Tabella 1.6: I documenti della programmazione per lo sviluppo rurale 2014-2020



Fonte: Veneto Agricoltura, 2013

Un'altra novità nello schema di programmazione è la possibilità, oltre ai PSR regionali, di dare vita anche a uno o più PSR nazionali, che in Italia, secondo le prime discussioni, potrebbero essere due e interessare gestione del rischio e delle acque.

Per quanto riguarda la struttura dei PSR, la nuova programmazione non prevede più la divisione in assi con obbligo di spesa minima per ciascuno, bensì un sistema che

lascia più flessibilità agli Stati e alle Regioni. Sono infatti adottate sei priorità generali, di cui ogni PSR dovrà selezionarne almeno quattro. La scelta delle misure da utilizzare per raggiungere gli obiettivi prefissati rimarrà in capo agli Stati membri.

Le sei priorità fissate per la programmazione 2014-2020 sono:

- trasferimento di conoscenze e innovazione;
- competitività;
- organizzazione di filiera e gestione del rischio;
- ecosistemi agricoli e forestali;
- efficienza risorse e economia a basse emissioni;
- inclusione sociale, riduzione povertà e sviluppo economico. [Veneto Agricoltura, 2013: 59]

Accanto a queste priorità, vi sono dei sottoprogrammi che i PSR possono prevedere per concentrarsi su specifiche esigenze: giovani agricoltori, piccoli agricoltori, aree montane, filiere alimentari corte, le donne nelle zone rurali, l'adattamento e la mitigazione del cambiamento climatico e la biodiversità.

In luogo della previsione di una soglia minima di spesa per asse, i nuovi PSR devono rispettare solamente il requisito del 30% minimo di assegnazione dei fondi a misure con finalità ambientali e del 5% minimo alla misura LEADER.

Alle sei priorità viene accoppiato un menu di misure che non sono più vincolate e raggruppate rigidamente in assi, ma possono essere accoppiate e gestite con più autonomia dagli Stati membri per raggiungere uno o più priorità e focus area.

Si è inoltre ricorso ad una semplificazione del sistema, riducendo le misure da 40, com'erano nella programmazione precedente, a 25:

- servizi di consulenza, sostituzione e assistenza alla gestione aziendale;
- investimenti in asset fisici;
- sviluppo delle aziende agricole e delle imprese;
- cooperazione;
- trasferimento di conoscenze e azioni di informazione, visite aziende agricole e forestali;

- investimenti in tecnologie silvicole e nella trasformazione, mobilitazione e commercializzazione dei prodotti e delle foreste;
- regimi di qualità prodotti agricoli e alimentari;
- indennità zone svantaggiate a vincoli naturali o altri vincoli specifici;
- ristrutturazione potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali, avversità clima e azioni di prevenzione;
- prevenzione e ripristino delle foreste danneggiate da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici;
- costituzione di associazioni e organizzazioni di produttori;
- benessere degli animali;
- assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante;
- fondi di mutualizzazione per le avversità atmosferiche, per le epizootie e le fitopatie, per le infestazioni parassitarie e per le emergenze ambientali;
- strumento di stabilizzazione del reddito;
- investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste;
- forestazione e imboschimento;
- allestimento di sistemi agroforestali;
- investimenti diretti ad accrescere la resilienza e il pregio ambientale degli ecosistemi forestali;
- pagamenti agro-climatico-ambientali;
- agricoltura biologica;
- indennità natura 2000 e direttiva quadro sulle Acque;
- servizi silvo-climatico-ambientali e salvaguardia della foresta;
- servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali;
- gruppi di Azione Locale LEADER. [Veneto Agricoltura, 2013: 62-72]

Nell'ambito della strategia innovativa *“Europa 2020”* la Commissione Europea ha istituito un'importante novità: cinque Partenariati Europei per l'Innovazione (PEI), di cui uno incentrato sul tema *“Produttività e sostenibilità dell'agricoltura”*. Lo scopo di questo PEI in particolare, è ridurre la distanza che spesso si trova tra la fase di

ricerca e quella di applicazione pratica delle nuove tecnologie, nella coscienza che, per un aumento della produttività attraverso metodi sostenibili, è necessario far lavorare sinergicamente il mondo della conoscenza e gli imprenditori agricoli. Gli strumenti scelti per operare in questo senso sono i gruppi operativi, finanziati dalla misura “cooperazione” del PSR.

Volendo tirare le somme sulla nuova riforma della PAC, si possono osservare alcuni aspetti positivi, tra i quali la maggiore coerenza tra politica di sviluppo rurale e la politica di coesione, unite da un unico Quadro Strategico; l’enfasi data al trasferimento della conoscenza e della ricerca tramite l’istituzione del PEI; il riconoscimento dell’importanza della cooperazione e dell’approccio integrato; la maggiore selezione dei beneficiari degli aiuti, per un migliore utilizzo delle risorse.

Gli esperti del settore evidenziano però anche diversi limiti della nuova PAC. Guardando ai suoi due pilastri, emerge come il processo di spostare denaro dal primo al secondo abbia subito un arresto con l’interruzione della modulazione. La contrazione di spesa della politica di sviluppo rurale, seppure all’apparenza non si verifica per l’Italia, se si considera il trasferimento della gestione del rischio al secondo pilastro riguarda anche il nostro Paese.

Sotte [2014] vede il tentativo di rinverdire il primo pilastro della PAC, che per lui rimane così separato dalle altre politiche dell’UE, come causa di duplicazioni e misplacement (green, giovani agricoltori,...) e soprattutto come una conseguenza dell’incapacità della PAC di ridare senso alla politica di mercato e di spostare i fondi al secondo pilastro, divenendo così più equa. Valuta al contrario molto positivamente alcune caratteristiche della politica di sviluppo rurale, in particolare il cofinanziamento, la tipologia d’intervento basata su contratti pluriennali che permettono strategie più a lungo termine e l’attenzione data alle esigenze di adattabilità alle specificità regionali.

Sempre Sotte, vede una grande ingiustizia nella scelta dell’ettaro come unità di misura alla base dei pagamenti diretti; scelta che, secondo la sua opinione, favorirebbe l’agricoltura estensiva e la rendita, a discapito dell’agricoltura intensiva e dell’impresa.

I problemi nell'individuazione di una strategia condivisa per la PAC, e in generale per l'UE, che si acuiscono certo anche a causa della crisi economica in atto, hanno portato al rinvio al 2015 della nuova impostazione del primo pilastro e fanno comprendere la complessità che giace dietro alla definizione e alla programmazione di una buona politica agricola europea.

CAPITOLO 2

L'INIZIATIVA COMUNITARIA LEADER

2.1 Nascita ed evoluzione

LEADER, acronimo di « *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale* » (Collegamento tra azioni di sviluppo rurale), è un'iniziativa comunitaria lanciata per la prima volta nel 1991, con l'intento di sperimentare degli approcci di sviluppo rurale partecipativi e multisettoriali e migliorare il potenziale di innovazione delle aree rurali, facendo leva sulle abilità e conoscenze locali.

Le principali motivazioni che hanno portato l'UE a far decollare questo programma, riguardano le nuove necessità di rilancio della politica strutturale della PAC e di contrasto ai processi sociali ed economici che stavano interessando le aree rurali: l'invecchiamento della popolazione, la disoccupazione, l'esodo verso le aree urbane, l'arretratezza tecnologica, le problematiche ambientali, la carenza di servizi e di vivacità economica. Lo sviluppo sostenibile e competitivo delle aree rurali europee stava infatti diventando una tematica sempre più rilevante all'interno della politica comunitaria. LEADER riflette la volontà di tentare l'attuazione di un approccio più flessibile e innovativo, che miri ad adattare le politiche di sviluppo alle esigenze locali, a migliorare la qualità della vita delle comunità rurali intese in senso ampio, ad attribuire valore alle risorse naturali e culturali, ad incoraggiare gli operatori locali a rendersi protagonisti del proprio futuro e contrastare dunque i sopracitati processi in atto nel mondo agricolo.

“L'approccio di Leader ai problemi delle zone rurali è di tipo olistico: esso parte infatti dal presupposto che essere competitivi nella produzione alimentare, avere un ambiente attraente e creare opportunità occupazionali per la popolazione locale costituiscono aspetti della vita rurale tra loro sinergici, che richiedono abilità

specifiche, tecnologie e servizi adeguati e che devono essere affrontati come un insieme coerente e con misure specifiche.” [Commissione Europea, 2006]

I precedenti interventi europei per lo sviluppo rurale si erano generalmente caratterizzati per avere un'impronta fortemente settoriale, per indirizzarsi quasi esclusivamente a beneficiari appartenenti alla categoria degli agricoltori e per essere definiti a livello comunitario o nazionale. LEADER si configura invece come laboratorio entro il quale far convogliare idee e progetti multisettoriali di piccola dimensione, per la valorizzazione delle risorse rurali mediante un approccio dal basso verso l'alto, che sfrutti le conoscenze degli operatori locali creando occupazione e promuovendo allo stesso tempo l'acquisizione di nuove competenze e strumenti. [Commissione Europea, 2006]

Nel corso degli anni LEADER, da progetto pilota quale era stato inizialmente concepito, è passato a rappresentare un'iniziativa diffusa; la sua copertura territoriale è infatti notevolmente aumentata, così come anche i gruppi operanti al suo interno. È inoltre importante ricordare, a testimonianza del rilevante ruolo riconosciutogli dall'UE, che LEADER è stata una delle iniziative comunitarie (oltre a INTERREG, EQUAL e URBAN) risparmiate dall'intervento di semplificazione gestionale che le aveva drasticamente ridotte da sedici a quattro in riferimento al periodo di programmazione 2000-2006.

Quattro generazioni dell'iniziativa si sono già succedute: LEADER (1991-1993), LEADER II (1994-1999), LEADER + (2000-2006), e ASSE LEADER (2007-2013). Le prime tre hanno visto LEADER come programma indipendente e finanziato dai fondi strutturali europei, mentre nella quarta generazione è stato ufficialmente integrato nella politica di sviluppo rurale, afferente al secondo pilastro della PAC, e finanziato dal FEASR nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale nazionali e regionali.

LEADER si inserisce in modo piuttosto atipico tra le varie azioni europee che si sono succedute nel campo dello sviluppo rurale, in quanto non indica delle specifiche misure da attuare, bensì rappresenta la sperimentazione di un metodo, una procedura di sviluppo che si contraddistingue per alcune caratteristiche. Queste specificità agiscono sinergicamente per il raggiungimento di obiettivi comuni e sono

classificabili come segue: approccio territoriale, approccio bottom-up, partenariato pubblico e privato, innovazione, multisettorialità, cooperazione e creazione di reti. I primi cinque tratti distintivi citati, concernono le relazioni che il metodo instaura con la realtà locale, mentre cooperazione e creazione di reti attengono alle relazioni che si creano con il contesto esterno ad essa. [Commissione Europea, 2006]

2.1.1 Un approccio territoriale

L'orientamento territoriale del metodo LEADER consiste nel fatto che le strategie di sviluppo si riferiscono ad una realtà rurale di dimensioni ridotte, non necessariamente caratterizzata da confini amministrativi definiti, bensì piuttosto da un'omogeneità di tipo finanziario ed economico e da una coesione sociale tale per cui la comunità locale condivide risorse, tradizioni, aspettative e know-how particolari.

Questi territori permettono di pianificare delle strategie da un punto di vista olistico, tenendo conto delle necessità, dei rischi, dei vincoli e soprattutto del potenziale endogeno che vi si cela. È evidente che le aree di intervento locali possono variare nel tempo con il modificarsi di quelle esigenze e quegli assetti economici, ambientali e così via che avevano portato alla loro individuazione.

2.1.2 Un approccio bottom-up

L'approccio ascendente del metodo LEADER rappresenta senz'altro una delle più importanti novità che lo distinguono dalla tradizionale impostazione di intervento pubblico. A differenza dell'approccio "top-down", in cui le decisioni e le strategie di sviluppo sono stabilite esclusivamente a livello comunitario, nazionale e/o regionale per poi essere applicate a livello locale, l'approccio "bottom-up" prevede la

partecipazione degli operatori locali all'individuazione delle priorità della propria zona ed alla definizione di strategie più efficienti e mirate.

Ciascun territorio si caratterizza infatti per delle diverse condizioni economiche, ambientali, sociali, storiche e culturali, ragion per cui un progetto che non tenga conto di tutte queste peculiarità non può definirsi coerente con il contesto reale in cui si applica e soprattutto con gli obiettivi dichiarati dall'UE di crescita sostenibile, intelligente e competitiva.

Affinché vengano colte le migliori opportunità per il futuro delle zone rurali, è necessario dare voce in capitolo a tutta la popolazione locale, intesa come l'insieme dei soggetti pubblici e privati, che si assumono così la responsabilità del futuro del proprio territorio.

L'approccio dal basso verso l'altro, decentrato ed integrato, perché possa funzionare deve contemplare una fase strategica di analisi preliminare dei punti di forza e di debolezza dell'area selezionata, effettuata in concertazione con la comunità locale. Questa fase deve portare alla fissazione di parametri utili alla scelta dei progetti più idonei.

2.1.3 *Partenariato fra pubblico e privato*

Le azioni per lo sviluppo rurale che prendono vita grazie all'iniziativa LEADER, vengono gestite localmente da particolari soggetti denominati Gruppi di Azione Locale (GAL). I GAL consistono in partenariati locali a partecipazione pubblica e privata, appositamente creati o basati su legami preesistenti, che coinvolgono i diversi settori economici della zona, in particolare le organizzazioni professionali, le associazioni di categoria, gli enti e le istituzioni locali, gli enti di formazione, altri fornitori di servizi e la comunità in generale.

Questi partenariati si assumono la responsabilità di promuovere interessi collettivi e attuare misure di intervento locale, dotandosi di un Programma di Sviluppo Locale (PSL), coinvolgendo, formando e facendo dialogare tra loro le diverse parti attive sul

territorio, decidendo e assegnando ai beneficiari i finanziamenti del programma, coordinando e monitorando lo svolgimento delle attività.

La collaborazione dei diversi partner diviene così cruciale nella definizione di una strategia di sviluppo locale e nella realizzazione di progetti di successo.

2.1.4 Innovazione

La scarsa presenza di innovazione nelle aree rurali rispetto a quelle urbane risiede in parte nella maggiore distanza dai principali centri di ricerca. Quest'aspetto è stato preso in considerazione anche nella formulazione della nuova PAC che, come abbiamo evidenziato nel primo capitolo, prevede l'istituzione di un Partenariato Europeo per l'Innovazione in campo agricolo, che miri a ridurre questo divario.

In una tale situazione, informazione e comunicazione diventano cruciali per migliorare l'accesso all'innovazione da parte della popolazione rurale; l'attività di animazione e di collegamento svolta dai GAL è fondamentale per adattare le conoscenze e i traguardi acquisiti a livello scientifico e trasferirli alla realtà locale.

Le innovazioni stimulate da LEADER sono riscontrabili soprattutto nel suo approccio di sviluppo endogeno e partecipativo, oltre che nel margine di azione lasciato ai GAL, i quali, almeno fino al 2007, sono stati liberi di finanziare progetti senza essere vincolati da una combinazione di misure prestabilite. Dalla programmazione 2007-2013 i GAL devono attenersi ad una lista di misure d'intervento previste dai PSR, ciò non gli impedisce comunque di sostenere nuove azioni di dimensione locale, che vanno a sostenere operatori e progetti altrimenti esclusi dagli altri programmi.

LEADER offre dunque l'opportunità di sperimentare nuove soluzioni ai problemi tradizionali della campagna e nuove forme di valorizzazione delle risorse locali, mediante una modalità di sostegno che non è stata adeguatamente sfruttata da altre politiche di investimento pubblico, in particolare per Paesi come l'Italia.

La creazione di partenariati, che possono vantare di una composizione mista e diversificata, e che agiscono in zone caratterizzate da piccole realtà talvolta restie

alla cooperazione e all'associazionismo, rappresenta un'importante innovazione dal punto di vista sociale. Anche la struttura tecnico-organizzativa definitasi all'interno dei GAL e le abilità amministrative sviluppate delle risorse umane locali, rappresentano un rinnovamento utile ad affrontare le difficoltà presenti nello sviluppo dell'area e ad integrare meglio le iniziative locali con programmi di intervento comunitari, anche diversi da LEADER.

2.1.5 Multisetorialità

La strategia di sviluppo rurale perseguita dall'approccio LEADER è multisetoriale poiché mira a coinvolgere e coordinare diversi ambiti di attività presenti sul territorio, che contribuiscono nel loro insieme alla competitività dell'area. A beneficiare del sussidio non è infatti solo il settore agricolo, come accade invece quando si guarda ad altre iniziative politiche strutturali comunitarie, ma anche quello ambientale, sociale, culturale ed economico in senso più allargato, che include quindi ad esempio la ricettività turistica nelle aree rurali, ma anche la valorizzazione, la promozione e la commercializzazione dei prodotti tipici locali agricoli e artigianali. LEADER si adegua dunque perfettamente agli orientamenti riguardanti il settore primario e l'importanza della sua multifunzionalità definiti dalla riforma Agenda 2000.

2.1.6 Creazione di reti

L'istituzione di reti ha permesso di contrastare la condizione di isolamento di alcune aree rurali, mettendo in contatto tra loro non solo i diversi GAL, ma anche gli operatori attivi nello sviluppo rurale, le istituzioni ed altri soggetti, beneficiari o non del programma LEADER.

Questo collegamento permette lo scambio di informazioni e il consolidamento di know-how tra i partecipanti, contribuisce alla diffusione dell'innovazione e delle buone pratiche che hanno ottenuto successo a livello locale, amplia lo spettro d'azione dei GAL.

Oltre a diverse reti informali costituite a livello nazionale, regionale e locale, due sono le reti istituzionali create e finanziate dalla Commissione Europea alle quali i gruppi LEADER sono tenuti a partecipare: una rete europea per lo sviluppo rurale e una rete rurale nazionale, gestita da ciascuno Stato membro.

La rete europea fa fondamentalmente da collante all'insieme di reti nazionali. Queste ultime sono allargate a diversi aspetti dello sviluppo rurale, promuovono il dialogo tra amministrazioni, GAL ed altri gruppi che intendano fornire un contributo alle attività della rete. Le reti rurali nazionali si avvalgono del contributo di esperti per creare e diffondere pubblicazioni sullo sviluppo rurale, individuano le buone pratiche e promuovono eventi e seminari per diffonderle su un più ampio territorio, analizzano l'evoluzione dello sviluppo, e soprattutto assistono i GAL nell'avviamento di progetti di cooperazione, aiutandoli a superare problemi burocratici ed amministrativi, fornendo loro assistenza tecnica e consulenza progettuale, supportandoli nella ricerca dei nuovi partner e mediando i possibili conflitti.

2.1.7 Cooperazione

Secondo la Banca Dati della Rete Rurale Nazionale italiana, sono 65 i progetti di cooperazione che hanno coinvolto i GAL del Bel Paese realizzati nell'ambito dell'asse LEADER dei Programmi di Sviluppo Rurale della programmazione 2007-2013. Questo numero fa intendere l'importanza attribuita allo scambio e alla collaborazione possibile con differenti realtà rurali.

La cooperazione permette infatti di integrare le azioni locali, dando vita a concreti progetti di ampio respiro congiunti tra diversi GAL, o anche gruppi al di fuori di LEADER che presentino un'impostazione e obiettivi simili.

Questo aspetto verrà trattato in dettaglio più avanti in questo lavoro, per ora ci si limiterà a specificare la distinzione tra due possibili tipologie di cooperazione: interterritoriale e transnazionale. La prima coinvolge diversi GAL o gruppi operanti in aree rurali appartenenti ad un solo Stato membro, mentre la seconda opera in almeno due Stati membri e può sfociare anche in collaborazioni con gruppi di Paesi terzi.

2.2 Le diverse generazioni di Leader

Come già anticipato, diverse generazioni LEADER si sono già succedute, mentre una nuova si sta delineando in questo periodo, in attesa di essere concretamente avviata fino alla scadenza prevista per il 2020. In questo paragrafo, si cercherà di fare una sintesi del processo evolutivo dell'iniziativa, evidenziandone le principali mutazioni che hanno caratterizzato il passaggio da una stagione all'altra.

La prima fase dell'approccio LEADER, che va dalla sua nascita nel 1991 sino al '93, si contraddistingue dalle altre per il suo carattere del tutto sperimentale, e ha dato la possibilità a 217 GAL europei di disporre di 1,2 miliardi di euro di finanziamento pubblico. La seguente fase di attuazione del programma, che va dal 1994 al '99, ha goduto di un discreto aumento della dotazione finanziaria; inoltre LEADER ha visto un diffuso allargamento del suo raggio d'azione a diversi territori regionali e aree rurali svantaggiate, oltre che un aumento da 217 a 906 GAL e un moltiplicarsi di piani di azione locali, con una conseguente frammentazione degli aiuti. [Mantino F., 2009]

Abbandonando la fase di rodaggio di LEADER, più interessante è osservare il trasferimento dalla sua seconda (LEADER II, 1994-1999) alla terza fase (LEADER +, 2000-2006), caratterizzate rispettivamente da un budget pubblico complessivo corrispondente a 5,37 e 5,1 miliardi, con forti differenziazioni nel peso percentuale ricoperto dal programma tra le risorse globali per lo sviluppo rurale nei vari Paesi.

Gli obiettivi dell'approccio nei due periodi di programmazione sono rimasti sostanzialmente imperniati sui temi dell'innovazione, della sperimentazione e dell'incentivazione ad intraprendere azioni coordinate ed integrate per lo sviluppo locale. Ciò che si può riscontrare in LEADER +, è una maggiore spinta verso la concentrazione tematica degli interventi, la preferenza per investimenti in progetti "soft" rispetto ai grandi investimenti infrastrutturali del «*mainstream*», la selettività dei gruppi beneficiari con il regolamento della composizione del partenariato, il rafforzamento del concetto di cooperazione, la complementarità con altri programmi strutturali e la creazione di progetti non solo innovativi e di qualità, ma anche sostenibili nel lungo tempo. In particolare per quanto riguarda i rinnovati criteri di selezione dei GAL, per ovviare a quel problema di dispersione delle risorse che aveva caratterizzato LEADER II, in LEADER + è stato stabilito che le Regioni decidessero quanti e quali GAL finanziare, sulla base delle caratteristiche del territorio oggetto di intervento e sulla constatazione di un'appropriata massa critica umana ed economica. La riduzione del numero dei GAL si è accompagnata ad un ampliamento del partenariato, dei mezzi finanziari e del territorio d'azione di ciascuno, quindi anche della popolazione da essi ricoperta. Ciò ha fatto sì che l'investimento medio per abitante sia comunque complessivamente diminuito rispetto a LEADER II, comportando così una maggiore competizione tra gli operatori di ciascun territorio per l'attribuzione dei fondi di ciascun GAL. L'arricchimento della compagine sociale dei GAL ha inoltre comportato la necessità di un più grande impegno nella gestione e nella mediazione dei diversi interessi dei soggetti partecipanti. [Mantino F., 2009: 12-14]

La principale novità che contraddistingue il periodo 2007-2013 è senz'altro l'inserimento dell'approccio LEADER come modalità ordinaria nel filone del convenzionale intervento per lo sviluppo rurale europeo.

Tra una fazione favorevole a questa mossa, che immaginava LEADER come metodo ordinario di attuazione e che non teneva conto delle perplessità di alcune categorie circa lo spostamento del sostegno al territorio rurale nel suo insieme piuttosto che ai singoli agricoltori, e una seconda visione, che auspicava invece la perseveranza di

una separata programmazione che assicurasse la conservazione delle caratteristiche innovative proprie del metodo, è stato raggiunto un compromesso. Quest'ultimo è consistito nell'assegnazione a LEADER di un apposito asse ad esso dedicato nel corpo dei PSR regionali, che ne ha mantenuto e implementato le caratteristiche distintive, che vi ha assegnato una soglia minima di finanziamento pari al 5% delle risorse complessive dei PSR e che, infine, vi ha attribuito la possibilità di attingere alle misure d'intervento previste dagli altri assi dei PSR. [Mantino F., 2009: 39-40]

Il passaggio dalla dimensione territoriale ed economica ridotta, che aveva caratterizzato le precedenti edizioni di LEADER, alla copertura di ben 2402 territori rurali per un budget di 9,2 miliardi di euro [Sito della Rete Europea per lo Sviluppo Rurale], ha comportato la nascita di diverse interpretazioni e ruoli attribuiti al metodo nei diversi Stati e Regioni. Mantino [2009: 49-52] distingue in particolare tre orientamenti, che variano dal più classico, al più flessibile e allo specializzato. La prima visione, quella più tradizionale, è la meno innovativa e vede l'assegnazione a LEADER della percentuale minima obbligatoria delle risorse, oltre che una grande autonomia ai GAL con scarso interesse verso l'integrazione con altri fondi strutturali; un modello più flessibile di LEADER punta invece a sfruttare un più ampio raggio di misure del PSR, ad attuare una maggiore concentrazione tematica, e lascia meno autonomia ai GAL attribuendo alla Regione l'onere della gestione e del coordinamento dei fondi e spingendo così i GAL a cercare l'integrazione con altri strumenti finanziari; infine un'ultima interpretazione di LEADER che è emersa, è quella che si caratterizza per una forte concentrazione tematica e funzionale e una gestione totalmente affidata ai GAL.

Trattando nello specifico l'aspetto del rinnovato campo d'azione di LEADER nella programmazione 2007-2013, la sua apertura alle misure previste per i tre assi del PSR sembra apparentemente aver ampliato il menu di opportunità d'intervento cui attingere, in realtà le azioni attuate si sono prevalentemente, per non dire quasi esclusivamente, concentrate sull'asse III, con misure di diversificazione economica, miglioramento dei servizi e riqualificazione del patrimonio rurale. Per quanto riguarda i pochi interventi imputabili agli altri assi, nell'ambito dell'asse I LEADER ha

provveduto a mettere in campo attività legate alla formazione e sviluppo delle risorse umane, alla valorizzazione delle produzioni di qualità, all'ammodernamento del capitale fisico e alla trasformazione dei prodotti; mentre azioni mirate all'utilizzo sostenibile e la valorizzazione di zone naturali di pregio e foreste sono riconducibili al secondo asse.

Un ultimo appunto concernente il campo di operatività di LEADER in questa programmazione va fatto in merito alla cooperazione, la quale diventa parte ufficiale della strategia di sviluppo con l'introduzione di un'apposita misura dedicatavi all'interno del quarto asse. [Zumpano C., 2009: 12-15]

2.3 Criticità e valore aggiunto

La formulazione di una valutazione del contributo concreto di LEADER alle dinamiche di sviluppo locale su scala europea comporterebbe un'analisi molto complessa, e richiederebbe uno studio degli scenari organizzativi e dei diversi livelli di autonomia all'interno dei quali i GAL sono chiamati ad operare, oltre che dei diversi strumenti di cui questi possono disporre. Ci si limita in questo paragrafo a riportare, sotto un profilo più generale e teorico, le principali criticità riscontrate e i vantaggi apportati dal programma nelle aree rurali che sono stati apprezzati in alcuni studi e riflessioni attinenti a LEADER.

Partendo dalle prime, la difficoltà principale nell'attuazione di LEADER evidenziata da Mantino [2009: 15] è la capacità del programma di generare la spesa prevista entro le tempistiche stabilite. Secondo tale autore, *“questa difficoltà, inoltre, condiziona in modo negativo la direzione e la natura del dibattito sui risultati del LEADER, soprattutto in quelle circostanze, particolarmente sentite nei passaggi da un periodo di programmazione ad un altro [...] il concentrare l'attenzione sull'efficienza finanziaria rischia di svalutare eccessivamente il ruolo che LEADER ha svolto nelle politiche di sviluppo rurale”*. Bisognerebbe invece andare ad individuare le cause che generano ciò che può sembrare quasi un'impasse.

Questa difficoltà è confermata anche dai dati [INEA, Di Napoli R., 2014: 3] sull'avanzamento della spesa relativa all'asse IV in Italia ormai al termine del periodo di programmazione 2007-2013, i quali rivelano che, su una spesa programmata di 1.316.228.116 euro, solo 369.051.186 sono stati effettivamente spesi al 31 dicembre 2013, si tratta di una percentuale pari al 28% circa.

I ritardi nell'attuazione di LEADER sono sicuramente attribuibili a molteplici aspetti, in primis la complessità della sua gestione, complessità che comunque caratterizza in genere tutti i programmi comunitari. Per quanto riguarda LEADER nello specifico, i tassi di realizzazione sono condizionati dalla necessità di una fase preliminare di selezione dei gruppi, di creazione dei bandi e selezione dei progetti, di monitoraggio di questi e della condotta dei GAL, nonché di rendicontazione della spesa, per non parlare delle ulteriori procedure amministrative necessarie ai fini della realizzazione di progetti di cooperazione che coinvolgono più GAL e più Autorità di Gestione.

Anche nel rapporto sull'implementazione dell'approccio LEADER [RESR, 2010], stilato dal primo dei quattro gruppi di riflessione costituiti da rappresentanti di Reti Rurali Nazionali, altri esperti europei per analizzare l'attuazione e individuare le buone prassi, le principali problematiche e le possibili soluzioni relative all'iniziativa, risulta evidente il peso ricoperto dalle procedure amministrative e di controllo che gravano sull'attività di gestione in carico ai GAL e rendono più complessa l'attuazione di progetti innovativi. Lo stesso rapporto, offrendo un paragone tra LEADER + e l'Asse LEADER nella programmazione 2007-2013, osserva che l'istituzionalizzazione del programma nella politica di sviluppo rurale, con la risultante opportunità di integrazione tra gli assi e le varie misure, è generalmente stata considerata un vantaggio dai GAL intervistati, soprattutto laddove il settore agricolo è stato meglio integrato nella strategia dei GAL con il coinvolgimento degli assi I e II; tuttavia, i cambiamenti portati dall'inserimento nel «*mainstream*» delle politiche, relativi all'irrobustimento delle procedure gestionali e finanziarie e al campo di applicazione dei GAL, hanno apportato dei vincoli che non sono considerati in linea con lo spirito dell'approccio bottom-up tipico di LEADER.

Andando oltre agli ostacoli burocratici, Mantino [2009: 18-19] fa alcune osservazioni anche per ciò che riguarda l'efficacia del partenariato dei GAL, che non sempre riesce ad includere le categorie sociali meno abituate a collaborare rispetto a soggetti pubblici e privati con esperienza alle spalle.

Per quanto concerne il valore aggiunto di LEADER, tale autore gli riconosce diversi elementi positivi, a partire dall'attenzione data ad aspetti della ruralità nel concreto spesso trascurati da altri programmi, come la tutela e riqualificazione dei beni culturali, l'implementazione dei servizi alla popolazione e la valorizzazione della qualità dei prodotti locali.

Un altro punto a favore dell'approccio LEADER è l'inclusione nelle strategie di sviluppo anche di settori più marginali ed isolati dell'economia rurale, realtà molto piccole che da sole sono insostenibili nel lungo termine, le quali vengono collegate alle attività agricole ed integrate secondo un approccio olistico, che contribuisce inoltre a cambiare e rafforzare immagine del territorio.

Ulteriore vantaggio apportato da LEADER nelle zone rurali è la messa in rete che ha consentito la mescolanza di know-how nuovi e tradizionali e permesso alle comunità rurali di apprendere l'una dall'altra e intraprendere la strada verso strategie innovative. LEADER si è assunto il compito non solo di creare collegamenti interni tra gli attori dello sviluppo, ma anche di allacciare questi esternamente a prodotti e i mercati fuori dall'area interessata. In quest'ottica i GAL diventano mediatori tra le diverse parti coinvolte (agricoltori, artigiani, commercianti, ecc...), incoraggiandole a diventare parti attive e ad aprirsi all'esterno conservando contemporaneamente il carattere distintivo della propria identità locale.

A LEADER va anche il merito di avere coinvolto in certi casi attori sociali tradizionalmente più svantaggiati, come le donne ed i giovani, e di aver definitivamente portato al riconoscimento delle diversità presenti tra le aree rurali europee e delle loro necessità, che non possono essere considerate in modo univoco.

A sintesi e conclusione del valore aggiunto del metodo LEADER, va presa in considerazione soprattutto il suo apporto allo sviluppo della competitività

territoriale, che va vagliata secondo la sua triplice dimensione, ovvero economica, sociale, e ambientale.

Nell'ottica della competitività economica, LEADER ha contribuito ad offrire nuovi sbocchi occupazionali nelle aree in cui ha operato, sviluppando nuove attività, formando la capacità locale in settori nevralgici dell'economia locale e, come già osservato in precedenza, aiutando piccole e piccolissime imprese a diventare autonome. Un ultimo aspetto non trascurabile da un punto di vista economico è il rafforzamento dell'immagine del territorio.

Dal punto vista della competitività sociale, LEADER ha prodotto un miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali, soprattutto in conseguenza dell'aumento delle opportunità occupazionali e all'introduzione di strumenti innovativi nel campo della tecnologia, come ad esempio la diffusione della banda larga.

Infine, l'approccio ha aumentato nella popolazione la consapevolezza del valore naturale del territorio su cui risiede, sensibilizzandolo a importanti temi legati alla competitività ambientale, quali la biodiversità e le fonti energetiche. [Commissione Europea, 2008, Leader + Magazine: 43-49]

2.4 I Gruppi di Azione Locale: caratteristiche e struttura

Come già anticipato nella trattazione degli elementi caratterizzanti di LEADER, i GAL rappresentano i soggetti che rendono concretamente possibile l'attuazione dell'approccio a livello locale e rivestono dunque un ruolo di grande responsabilità. Secondo la banca dati dei GAL, disponibile nel portale LEADER del sito della Rete Europea per lo Sviluppo Rurale, i GAL attivi in Europa nel periodo di programmazione 2007-2013 sono 2451, di cui 192 distribuiti sul territorio rurale italiano.

Il partenariato, la collaborazione tra più soggetti che porta alla concertazione ed alla definizione di una strategia di sviluppo locale, è l'elemento portante dei GAL, tanto da poterne determinare il successo o l'insuccesso. Esso può comporsi di soggetti

istituzionali ed attori economico-sociali appartenenti ad una determinata area che definiscono insieme un progetto di sviluppo della stessa, ma può anche includere al suo interno dei soggetti esterni ai confini dell'area interessata, che possono comunque portare un beneficio alla partnership e ai progetti. Un partenariato misto di importanti dimensioni può essere considerato un indicatore del dinamismo del tessuto dei soggetti presenti sul territorio e della loro volontà di partecipazione a progetti comuni; al contrario, un partenariato di piccola dimensione può denotare una scarsa vivacità e scarso interesse da parte degli stessi. Oltre alla dimensione, anche la composizione mista del partenariato riveste una grande importanza nella misura in cui incentiva i settori pubblico e privato a lavorare insieme e a fidarsi reciprocamente. Talvolta i GAL stabiliscono una piccola quota partecipativa che spinga i soci privati ad un maggiore coinvolgimento nelle attività del gruppo.

Per quanto riguarda l'aspetto giuridico, il rapporto sull'implementazione dell'approccio LEADER [RESR, 2010], rivela che nella maggior parte dei casi, per la precisione l'87% dei GAL intervistati, questi gruppi godono di un proprio status giuridico e, solitamente, la forma giuridica più diffusa è quella di associazioni o organizzazioni senza scopo di lucro.

Il rapporto evidenzia anche il fatto che molti dei GAL attivi nel corso dell'ultima programmazione avevano già operato nelle precedenti edizioni di LEADER ed alcuni avevano inoltre ampliato il loro raggio d'azione verso altri programmi e fondi europei o nazionali; tra i nuovi gruppi invece, molti sono stati supportati da attività di formazione o altre forme di sostegno, come la stesura di guide o manuali, promosse soprattutto dalle Reti Rurali Nazionali.

Per quanto riguarda la struttura del GAL, tutti gli attori nel suo territorio d'azione possono diventarne soci. I membri del GAL si riuniscono una o due volte l'anno per assolvere ad alcuni compiti formali e per eleggere tra i soci il Consiglio di Amministrazione e il Presidente. Oltre a svolgere l'incarico di valutare ed approvare i progetti e ad assumersi la responsabilità giudiziaria e finanziaria per l'ente, il Consiglio di Amministrazione si occupa anche di individuarne il personale, il cui salario deve essere compreso tra le spese di amministrazione del GAL, che non

possono risultare superiori al 20% del bilancio dei fondi pubblici ad esso affidati. Normalmente lo staff dei GAL varia da 0 a 5 persone per anno e risulta dunque piuttosto limitato se si considera che a queste strutture è richiesta la capacità di portare a termine una strategia di sviluppo locale che include mansioni amministrative, di animazione, valutazione e controllo; incarichi non proprio semplici che richiedono un'adeguata massa critica nell'organico del GAL. Tra i membri del personale, il responsabile coordina, prepara e sottopone i progetti al vaglio del Consiglio di Amministrazione e svolge un importante ruolo di rappresentanza del GAL nei confronti soprattutto dei media. Gli altri profili rivestono dei ruoli minori e legati alle funzioni di consulenza, pagamenti, coordinamento e assistenza amministrativa. [Sito RESR]

I GAL sono infine assistiti dalle Reti Rurali Nazionali (RRN), presenti in tutti gli Stati membri dell'UE, le quali sostengono il potenziamento delle capacità dei GAL, diffondono il know-how e le buone pratiche, ampliano lo spettro d'azione dei GAL aiutandoli nella ricerca di partner internazionali, contribuiscono al coordinamento dei progetti di cooperazione, ecc. Le stesse RRN sono poi coordinate a livello europeo dalla Rete Europea per lo Sviluppo Rurale (RESR).

Più di ottocento GAL, situati in ventidue stati europei, sono inoltre coinvolti nell'Associazione Europea LEADER per lo Sviluppo Rurale (ELARD), un'associazione internazionale senza scopo di lucro fondata nel 1999 che offre un'ulteriore piattaforma di incontro e supporto dell'attività dei GAL e che lavora attivamente per diffondere la filosofia e la conoscenza dell'approccio LEADER, sia a livello locale che a livello istituzionale. [Sito ELARD]

2.4.1 Evoluzione

Dal punto di vista quantitativo, i GAL europei hanno registrato una forte espansione nel passaggio da LEADER I a LEADER II, passando da 217 a 906 e arrivando a coprire ben 1.375.144 km² di territorio rurale. Questa crescita numerica si è assestata e

lievemente ridimensionata con la programmazione LEADER +, con 893 GAL distribuiti nei quindici Paesi membri, prima dell'allargamento dell'Unione Europea nel 2004, attivi su un territorio pari a 1.577.386 km² e per un totale di 2.105,1 milioni di euro di finanziamenti UE. [Commissione Europea, 2006: 8]

L'ultima fase di programmazione, quella che va dal 2007 al 2013, ha visto LEADER divenire parte integrante della politica di sviluppo rurale e supportare ben 2.451 territori europei ospitanti più di 136 milioni di abitanti. 9,1 miliardi di euro sono stati allocati per l'Asse LEADER, di cui 4,3 miliardi sono stati effettivamente spesi al 2013, dunque il 46,7% del totale. Al 2012, i GAL europei avevano finanziato circa 92.000 progetti e supportato circa 123.000 beneficiari. [RESR]

Alle stesse tendenze si è assistito a livello nazionale, dove, tra la prima e la seconda generazione di LEADER, i GAL sono passati da circa 30 a 203, arrivando a coprire le aree evidenziate nella figura 2.1, corrispondenti al 47% del territorio e al 18% della popolazione italiana, interessate per un totale di 875,5 milioni di euro di investimento.

Figura 2.1: Italia – Territori LEADER II



Fonte: Veneto Agricoltura 2008

Sono invece diminuiti a 132, sempre in linea con l'evoluzione a livello comunitario, i GAL attivi nella terza fase di LEADER, distribuiti come raffigurato di seguito.

Figura 2.2: Italia – Territori LEADER +



Fonte: Veneto Agricoltura 2008

Con l'ultima programmazione, ormai al termine, sono stati selezionati 192 GAL in Italia per circa 1.300 milioni di euro di finanziamento. [RRN]

Guardando invece al cambiamento delle strategie dei gruppi, Mantino [2009: 60-66] ha osservato che i GAL italiani, dopo essere stati accumulati da una prima fase sperimentale del metodo LEADER in cui l'obiettivo prioritario era cercare di raggiungere i beneficiari e accreditarsi nel territorio, con l'avvio soprattutto di LEADER + hanno seguito tre diverse linee evolutive, indirizzate rispettivamente alla specializzazione, al consolidamento, ed alla diversificazione funzionale.

Il primo gruppo di GAL ha optato per una strategia di nicchia, basandola su azioni specifiche e riferite a un particolare settore, come ad esempio il turismo rurale, e cercando di ampliare il partenariato volgendosi a soggetti attivi soprattutto in quel particolare settore.

Il secondo filone ha mantenuto un'impostazione integrata ed un ventaglio di attività e piani LEADER multisetoriali, cercando una certa complementarità con altri

strumenti di sviluppo locali come i Patti Territoriali, ma senza apportare grandi modifiche alla missione iniziale ed alle competenze e l'assetto interno al GAL.

Questi due percorsi sono accumulati dal fatto che si concentrano sul rafforzamento del metodo LEADER, mentre alcuni GAL hanno avviato una ricerca verso strategie complementari o alternative a LEADER, ciò allargando i propri orizzonti verso risorse aggiuntive e programmi diversi, estendendo la gamma di attività e cercando committenze oltre i propri confini territoriali.

Nel periodo di programmazione 2007-2013, è già stato segnalato come gli interventi dei GAL siano riconducibili in gran parte a misure del terzo asse, quindi di diversificazione e miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali, e solo in maniera residuale ad azioni legate agli assi I e II; ciò potrebbe denotare una tendenza dei GAL italiani a perseguire la strategia di specializzazione.

2.4.2 Criteri di selezione e strategia

Per poter esistere, i GAL devono rispettare alcuni requisiti definiti a livello comunitario.

Per quanto riguarda il territorio d'azione di un GAL, esso deve essere definito nello statuto dello stesso ed è vincolato alla competenza di un unico GAL; l'area non deve necessariamente rispettare i confini amministrativi, bensì è vincolata a comprendere una popolazione tra i 5.000 e i 150.000 abitanti. Sembra quasi inutile precisare, infine, che il territorio deve riferirsi a delle zone rurali, in caso contrario l'afflusso di fondi provenienti da LEADER non sarebbe giustificato.

Altri criteri da rispettare per la costituzione di un GAL riguardano la sua composizione e gestione. Come già citato, tutti i residenti dell'area d'intervento del GAL devono avere la possibilità di farne parte; inoltre, la composizione necessariamente mista del GAL deve dare adeguato spazio sia ai rappresentanti del settore pubblico, che imprenditoriale e della società civile. Le decisioni possono

essere validamente prese dal Consiglio di Amministrazione di un GAL solo quando almeno il 50% dei voti giungono dal settore privato.

Prima di poter destinare i fondi del FEASR ai progetti selezionati, tutti i GAL sono tenuti a presentare un documento che illustri la propria Strategia di Sviluppo Locale (SSL) integrata e multifunzionale, che deve essere elaborata secondo un approccio partecipativo che coinvolga la comunità locale.

Dovendo i GAL confrontarsi con risorse umane ed adattarsi ad esigenze locali, la definizione a prescindere di un modello di Strategia di Sviluppo Locale non è possibile, sono però stabiliti a livello normativo [Regolamento (UE) 1303/2013, Art.33] alcuni elementi minimi che devono rientrare in qualsiasi SSL:

- a) la definizione del territorio e della popolazione interessati dalla strategia;
- b) un'analisi delle esigenze e delle potenzialità del territorio, inclusa un'analisi dei punti di forza, di debolezza;
- c) una descrizione del carattere integrato e innovativo della strategia e una gerarchia di obiettivi, con indicazione di target qualitativi o quantitativi misurabili per i risultati. La strategia deve essere coerente con i programmi pertinenti di tutti i Fondi strutturali e d'investimento europei interessati;
- d) una descrizione del processo di partecipazione della comunità all'elaborazione della strategia;
- e) un piano d'azione che traduca gli obiettivi in azioni concrete;
- f) una descrizione delle modalità di gestione e sorveglianza della strategia, che dimostri la capacità del GAL di attuarla, e una descrizione delle modalità di valutazione;
- g) il piano di finanziamento della strategia.

2.5 Il nuovo LEADER

Come già sottolineato nel primo capitolo di questo lavoro, la nuova strategia europea punta ad una maggiore integrazione e coerenza tra fondi e politiche.

Sulla scorta degli undici obiettivi tematici individuati dal Quadro Strategico Comune, gli Stati membri sono stati chiamati a stendere un Accordo di partenariato, nel quale stabilire la propria strategia per l'uso dei fondi europei. [Di Rienzo M. e Di Napoli R., 2013]

L'approccio LEADER sarà parte integrante della nuova programmazione 2014-2020 per lo sviluppo rurale, ma sotto una nuova veste: si tratta del Community-Led Local Development o Sviluppo Locale di tipo Partecipativo (CLLD), un nuovo strumento che ribadisce i principi fondamentali di LEADER, ma che si inserisce in un'ottica multi-fondo che mira a rispondere in maniera più adeguata alle esigenze multisettoriali dei territori rurali. [Di Rienzo M. e Di Napoli R., 2011]

Il CLLD infatti, continuerà ad essere obbligatoriamente finanziato dal FEARS nell'ambito dei PSR, almeno per la quota minima del 5%, ma offrirà anche, a discrezione delle Regioni, la possibilità di attuare delle Strategie di Sviluppo Locale multi-fondo e di attingere dunque anche ai fondi FESR, FSE e FEAMP. Pur mantenendo i propri regolamenti specifici, i fondi UE saranno accumulati da regole comuni per permettere il coordinamento e l'integrazione tra le azioni finanziabili.

Lo Sviluppo Locale di tipo Partecipativo (CLLD) è applicabile non solo alle aree rurali, ma anche a quelle urbane, costiere e interessate dalla pesca. Sarà ai Paesi membri ed alle Regioni la decisione sul ruolo e sull'ambito di manovra del CLLD, nonché sulla possibilità o meno per i GAL di adottare una strategia pluri-fondo.

L'approccio multi-fondo si presenta allo stesso tempo come un'opportunità ed un rischio: da una parte infatti permette l'elaborazione di strategie multisettoriali rappresentanti diversi interessi locali che possono avvalersi della possibilità di sfruttare in modo sinergico tutti i fondi interessati; dall'altra richiede notevoli capacità progettuali e di coordinazione nella gestione. Al contrario l'approccio mono-fondo risulta di più semplice gestione, soprattutto per i territori privi di adeguate esperienze pregresse, ma meno flessibile e adatto a rispondere alle esigenze territoriali ed alle caratteristiche intrinseche di un approccio integrato e partecipativo.

CAPITOLO 3

GAL E SVILUPPO RURALE NEL VENETO

3.1 I GAL nel Veneto prima del 2007

La prima programmazione LEADER, che prende il via nel 1990, ha coinvolto una sola area rurale veneta, comprendente 32 Comuni distribuiti, come osservabile nella seguente immagine, tra le Province di Padova, Rovigo e Venezia.

Figura 3.1: Veneto - Territori LEADER I



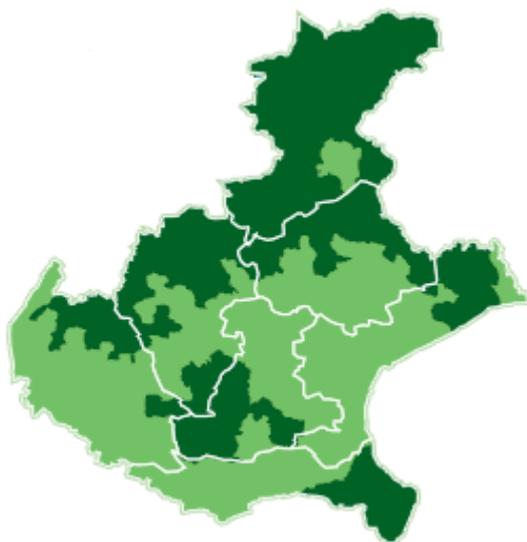
Fonte: Veneto Agricoltura 2008

Nel 1991 si è costituito il GAL Adige Colli, prima struttura LEADER veneta, composto inizialmente dalle Camere di Commercio di Padova e Rovigo e dall'Ente Parco Regionale dei Colli Euganei. Nel periodo dal '91 al '93, operando con il principale scopo di valorizzare la produzione agricola e artigianale locale ed apportare concreti miglioramenti socio-economici nell'area, il GAL Adige Colli ha attivato risorse per 35 azioni previste nel Piano di Azione Locale (PAL), le quali hanno coinvolto diversi

operatori locali e Associazioni di categoria e si sono focalizzate attorno alle seguenti tematiche: sostegno tecnico allo sviluppo rurale; formazione professionale; turismo rurale ed agriturismo; sostegno alle piccole e medie industrie, artigianato e servizi zonali; valorizzazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.

Al GAL Adige Colli hanno fatto seguito dal 1994 al 1999 ben 12 GAL ed un Operatore Collettivo (OC), ente pubblico o privato che svolge un'azione tematica di interesse per lo sviluppo della zona interessata. I 13 organismi hanno toccato, a differenza del periodo precedente, tutte le province venete (vedi fig.3.2), hanno abbracciato 282 territori comunali e coinvolto il 24% della popolazione veneta interessata.

Figura 3.2: Territori LEADER II in Veneto



Fonte: Veneto Agricoltura 2008

Puntando al potenziamento delle risorse umane e culturali dei luoghi, alla tutela ambientale ed all'apertura verso nuove opportunità di trasformazione e commercializzazione dei prodotti legati alla tradizione locale, i GAL del Veneto hanno messo in atto oltre 2000 progetti con una dotazione complessiva di 158 miliardi di vecchie lire, di cui il 70% provenienti da contributi pubblici. L'unico OC veneto beneficiario del programma LEADER ha presentato un piano di sviluppo

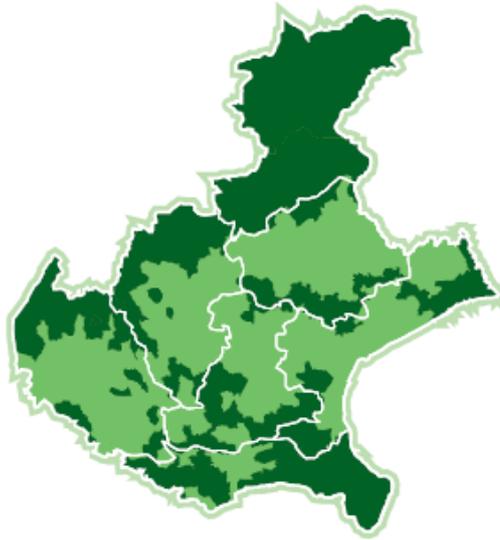
pertinente il settore dell'occhialeria del distretto bellunese. [Veneto Agricoltura, 2008]

Nel periodo 2000-2006, con l'apertura dell'iniziativa LEADER non più solo alle aree rurali europee in ritardo di sviluppo, bensì a tutte quelle caratterizzate da una bassa densità di popolazione e da un tema catalizzatore, il Veneto ha eletto a territori potenzialmente idonei a far parte del programma tutti i Comuni con meno di 120 abitanti per km², oltre alle aree con importanti valenze ambientali. In virtù dei circa 6 milioni di euro in meno a disposizione della Regione Veneto rispetto all'edizione precedente, questa ha ritenuto opportuni un accorpamento dei territori e la conseguente selezione 8 GAL, di cui quattro interprovinciali, ricoprenti una superficie di 8.826 km² (51% della totale regionale) , contro i 9.340 km² di LEADER II. Anche la popolazione coinvolta dall'iniziativa è diminuita, passando da 1.069.860 a 843.752 abitanti (21% della popolazione veneta). [Veneto Agricoltura, 2008]

Dall'immagine che segue (Fig. 3.3) ci si può accorgere di come i 255 Comuni su 580 totali veneti interessati dal programma LEADER + insistano:

- nelle zone alpine e prealpine delle tre province venete coprenti la fascia nord della regione, aree di grandissimo valore naturalistico, ma svantaggiate per l'insediamento di attività produttive;
- nel sistema costiero di interesse naturalistico e nelle aree di pianura interessate da un preoccupante fenomeno di bassa densità abitativa e di invecchiamento della popolazione nel veneziano e nel rodigino;
- nelle zone delle risorgive del fiume Sile in Provincia di Treviso e del Parco Regionale dei Colli Euganei in Provincia di Padova, caratterizzate da un'indiscussa ricchezza naturalistica, paesaggistica e culturale e inoltre sottoposte a vincoli ambientali che possono condizionare e/o limitare le attività produttive presenti.

Figura 3.3: Territori LEADER + in Veneto



Fonte: Veneto Agricoltura 2008

La spesa media a favore dei GAL ai fini dell'attuazione di LEADER + è consistita in 3.839.673 euro. [Regione Veneto, Psr 2007-2013]

Nella stesura del PSR 2007-2013 della Regione Veneto si è cercato di rivelare i punti di forza e debolezza dell'esperienza appena conclusasi. In sintesi, le criticità riscontrate nell'operato dei GAL riguardavano la scarsa integrazione con altri strumenti territoriali, a causa dei tempi lunghi, l'eterogeneità degli strumenti, l'informazione insufficiente e le diverse modalità di programmazione, oltre che la scarsa visibilità dei GAL. Le stesse problematiche, oltre all'ostacolo linguistico ed agli stretti vincoli temporali per l'individuazione dei partners e della strategia comune, sono state riscontrate nell'attuazione di progetti di cooperazione transnazionale.

3.2 L'Asse Leader nel PSR Veneto 2007-2013

Dopo 16 anni dalla costituzione del primo GAL Veneto, l'iniziativa comunitaria LEADER è stata inserita come parte integrante del PSR Veneto 2007-2013, di cui costituisce il IV asse, ed ha visto ben 14 GAL alla regia delle strategie di sviluppo locali. A ciascuno di questi, è stato demandato il compito di redigere un Programma

di Sviluppo Locale (PSL), fortemente legato alle esigenze del territorio su cui insiste e inoltre concentrato su una o poche tematiche in linea con gli obiettivi generali del PSR del Veneto.

Nell'ambito della programmazione 2007-2013, il Veneto ha stanziato l'11% delle risorse del PSR a disposizione dell'Asse Leader, consistente in 100.828.138,17 euro [Coordinamento dei GAL del Veneto, 2014].

Nella stesura del PSR, la Regione ha individuato i seguenti obiettivi specifici per l'Asse IV:

- sostenere l'approccio di sviluppo partecipativo e la gestione integrata;
- implementare le capacità strategiche e di innovazione dei partenariati locali;
- rafforzare la cooperazione territoriale;
- stimolare uno sviluppo rurale endogeno e multisetoriale. [Regione Veneto, Psr 2007-2013, pag.548]

3.2.1 Territorializzazione

Il territorio su cui insiste la strategia di sviluppo dei GAL deve rispettare i requisiti di omogeneità e di rappresentanza di una massa critica, sia dal punto di vista di risorse umane che economiche, sufficiente a mettere in atto una strategia di sviluppo a lungo termine.

L'eleggibilità dei territori entro cui attuare l'approccio LEADER dipende da una lettura dello spazio che lo vede suddiviso in zone, le quali presentano strutture e assetti socio-economici molto diversi. Sono così state individuate quattro aree:

- A- poli urbani;
- B- aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata;
- C- aree rurali intermedie;
- D- aree rurali con problemi complessivi di sviluppo.

I territori appartenenti alla categoria B sono poi suddivisibili nelle due seguenti sottocategorie:

B1- aree rurali-urbanizzate;

B2- aree urbanizzate.

Per quanto riguarda le aree C e D, queste si caratterizzano per la presenza di comuni estesi, ma con una situazione demografica fragile, data dalla bassa (bassissima nel caso delle aree D) densità demografica e dalla vecchiaia della popolazione. Unite, le due zone ricoprono il 60.6% della superficie LEADER veneta (40,7% aree D) e ne ospitano il 42.8% della popolazione (19,9% aree D). [Regione Veneto 2014 - Scheda Leader Veneto]

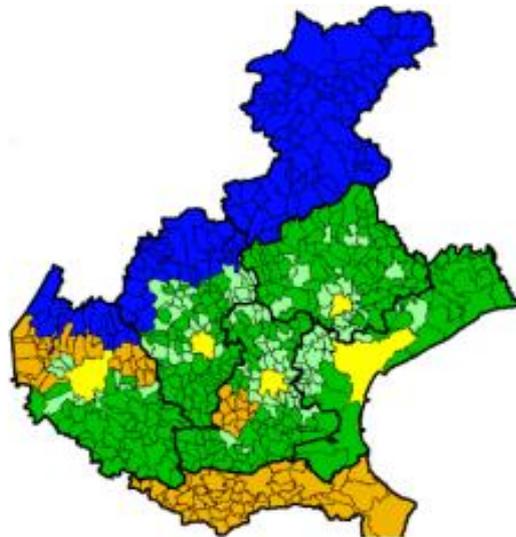
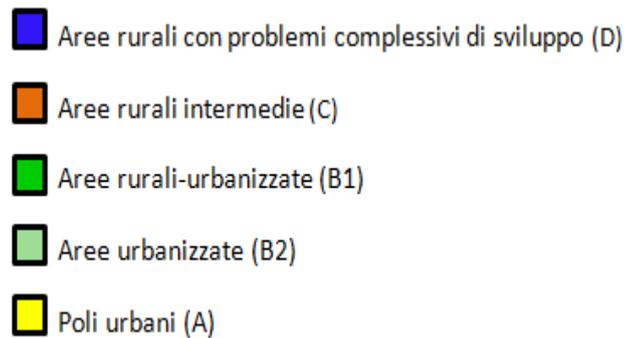
La fragilità si conferma anche dal punto di vista economico, per cui l'attività agricola risulta prevalente sugli altri settori economici, ma troppo poco remunerativa, né particolarmente specializzata e con forme di conduzione troppo marginali per sopravvivere nel tempo senza che vi vengano apportate delle modifiche. Un vantaggio del territorio corrispondente alle aree venete intermedie e con problemi di sviluppo è invece l'importantissimo patrimonio naturale e culturale che ricopre, il quale, se opportunamente valorizzato, può esserne la chiave di successo.

Le aree rurali-urbanizzate (B1) rappresentano il 38,9% della superficie LEADER regionale e, come si evince dal nome, consistono in un misto di ruralità e urbanizzazione. Presentano indici di densità abitativa medi, tassi di ricambio generazionale migliori rispetto alle altre zone, offrono occupazione al 52% degli impiegati nel settore primario e vedono una buona convivenza tra i tre settori. Rispetto alle aree C e D, nelle aree B1 sono riscontrabili un maggiore orientamento alla qualità e alle coltivazioni di tipo intensivo e una netta predominanza di piccole e medie imprese, le quali spesso si mettono in rete per superare i limiti derivanti dalle piccole dimensioni.

Le aree urbanizzate (B2) si caratterizzano per una SAU molto limitata, un'alta densità della popolazione e la polverizzazione delle imprese agricole, le quali sono sempre più indirizzate verso la produzione di servizi.

Infine, i poli urbani (A) denotano un'altissima densità abitativa e una forte prevalenza del settore terziario, con scarsissima presenza di aziende agricole.

Figura 3.4: Zonizzazione del Veneto 2007-2013



Fonte: Veneto Agricoltura

La delimitazione territoriale appena spiegata ed evidenziata con la figura 3.4 è particolarmente importante per l'attuazione dell'Asse Leader, in quanto la Regione l'ha limitata per questo periodo di programmazione alle aree D, C e B1.

Una deroga viene concessa ai GAL per esigenze di omogeneità, e cioè quella di poter includere nel proprio territorio un comune dell'area B2, a condizione comunque che venga rispettato il criterio di ruralità, il quale prevede che almeno il 15% della popolazione risieda in comuni rurali.

Altri requisiti individuati dalla Regione Veneto per la costituzione di un GAL sono la copertura una popolazione residente variabile da 50.000 e 150.000 persone e la

comprensione nel territorio di comuni contigui a livello geografico. [Regione Veneto, Psr 2007-2013]

3.2.2 Criteri di selezione dei GAL veneti

I 14 GAL attivi in veneto dal 2007 ad oggi sono stati selezionati dalla Regione mediante un bando per l'avanzamento di proposte dei Programmi di Sviluppo Locale (PSL). Le proposte avanzate e ritenute ammissibili sono state considerate sulla base delle caratteristiche del territorio, del partenariato locale e della strategia di sviluppo presentata.

Per quanto riguarda il primo aspetto, nell'attribuzione delle risorse la priorità è stata assegnata alle aree di categoria D e C ed in generale in maniera proporzionale rispetto al grado di ruralità territoriale stabilito secondo il metodo OCSE, il quale, in sintesi, definisce rurali le zone con una densità abitativa inferiore ai 150 abitanti per km². Il livello di omogeneità e l'incremento di popolazione e superficie sono anch'essi aspetti valutati.

Il partenariato viene invece privilegiato quanto più varia è la sua composizione, quanto più ampia la sua rappresentatività in relazione ai temi che il GAL intende affrontare e quanto più operativo e dinamico risulti essere a livello locale, sulla base di indicatori come gli impegni assunti dai soci e le attività di animazione previste. Le eventuali esperienze pregresse dei GAL sono naturalmente tenute in considerazione nella valutazione.

Ultimo criterio di selezione delle proposte di PSL è la sua qualità strategica, che dipende dal valore dell'analisi territoriale; dal grado di concentrazione attorno ad una tematica centrale per l'area; dalla sua coerenza con gli obiettivi del PSR, con le risorse a disposizione e con lo stesso PSL; dal grado di innovazione dell'approccio; dalla complementarietà e congruenza con le altre politiche in atto; dall'inclusione della cooperazione; dal livello di partecipazione locale apprezzabile nella sua

definizione ed attuazione; infine nell'inserimento di elementi vantaggiosi per categorie considerate svantaggiate come i giovani e le donne.

L'assunzione obbligatoria di personalità giuridica ed il minimo previsto del 50% di partecipazione privata alle decisioni del GAL, sono condizioni esplicite per la costituzione dei GAL veneti. [Regione Veneto, Psr 2007-2013: 550-552]

3.2.3 Attuazione degli interventi del Programma di Sviluppo Locale

In Veneto, ai GAL vengono riservate le funzioni di programmazione, di coordinamento e di parte della valutazione delle azioni messe in atto, mentre il sostegno all'Asse Leader dal punto di vista gestionale e finanziario è affidato all'Organismo Pagatore regionale AVEPA.

L'attuazione dei PSL può avvenire mediante tre diversi strumenti: operazioni a bando pubblico a scadenza e graduatoria chiusa; operazioni a gestione diretta del GAL; operazioni a regia del GAL. [Regione Veneto, Psr 2007-2013: 561]

Nel primo caso, quello più consueto, i GAL provvedono alla predisposizione, all'indizione ed alla pubblicità dei bandi pubblici. Ad AVEPA spettano invece i compiti di raccolta e verifica tecno-amministrativa delle domande effettuate dai potenziali beneficiari, cui segue una proposta dei risultati della valutazione. Il ruolo attivo dei GAL nella fase di selezione delle domande viene assicurato in quanto tale proposta viene inoltrata ad un'apposita Commissione GAL-AVEPA, all'interno della quale i rappresentanti dei GAL curano la verifica del rispetto dei criteri selettivi previsti dal bando e preparano la graduatoria delle domande ammissibili e la lista di quelle finanziate. L'iter si conclude con l'approvazione e la comunicazione di quest'ultime da parte di AVEPA, la quale si occupa in seguito dell'erogazione degli aiuti e della fase di controllo amministrativo.

Le operazioni a gestione diretta del GAL vedono i GAL stessi come beneficiari delle misure in oggetto. I GAL possono scegliere di gestire direttamente gli interventi, di affidarli a terzi opportunamente selezionati o di attuarli in convenzione con soggetti

pubblici, tuttavia *“Il GAL rimane in ogni caso, a tutti gli effetti, il soggetto beneficiario e responsabile dell’attuazione delle operazioni”*. [Regione Veneto, Allegato E alla DGR n. 199 del 12/02/2008: 20]

Infine, il terzo strumento attuativo, consistente nelle operazioni a regia dei GAL, è limitato a particolari casi di interesse pubblico, in occasione dunque di interventi rispondenti ed esigenze dell’intera collettività e del territorio. Per valersi di questa formula il GAL deve fornire opportuna motivazione nell’ambito del PSL.

3.3 Misure attuabili attraverso l’Asse IV

Le azioni previste dal PSR veneto per l’Asse Leader sono di tre tipi:

- misura 410: attuazione di strategie di sviluppo locale per il conseguimento degli obiettivi di uno o più dei tre assi del PSR (la misura si suddivide nelle sottomisure 411, 412, 413 a seconda che sia interessato l’Asse I, II o III);
- misura 421: realizzazione di progetti di cooperazione che orientati ad obiettivi afferenti ad uno o più assi;
- misura 431: gestione dei GAL, acquisizione di competenze e animazione sul territorio.

Non sono dunque stabilite delle misure d’intervento specifiche per il quarto asse del PSR, bensì ogni GAL è libero di costruire la propria strategia di sviluppo attingendo alle misure dei tre assi precedenti, a condizione che rispettino qualche vincolo.

La spesa pubblica assegnata dal PSL alla misura 410 deve essere infatti necessariamente destinata per almeno l’80% ad azioni riferite all’Asse III. Di questa quota inoltre, il 30% deve essere riservato a misure con l’obiettivo di migliorare la qualità della vita nelle aree rurali.

Inoltre, mentre i GAL possono attingere al menu completo delle misure del terzo asse, sono escluse dal loro campo d’azione alcune misure dei primi due assi ed in particolare tutte quelle che riguardano premi e indennità. Per quanto concerne il secondo asse, le azioni 1 (boschi permanenti) e 2 (fustaie a ciclo medio-lungo) della

misura 221 (primo imboschimento di terreni agricoli) sono realizzabili soltanto da parte di enti pubblici.

Gli interventi attivati attraverso i GAL devono avere in generale valenza collettiva ed essere coerenti con la strategia del PSR e del PSL.

3.3.1 Misure dell'Asse I attuabili mediante l'Asse IV - Sottomisura 411

Nella tabella che segue è riepilogato l'insieme di misure dell'Asse I cui i GAL possono attingere per l'attuazione delle proprie strategie.

Tabella 3.1 : Misure Asse I attuabili con Asse IV

MISURA	TITOLO
111	Formazione professionale e informazione rivolta agli addetti dei settori agricolo, alimentare e forestale
121	Ammodernamento delle aziende agricole
122	Accrescimento del valore economico delle foreste
123	Accrescimento valore aggiunto dei prodotti agricoli
124	Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie, nel settore agricolo, alimentare e forestale
125	Infrastrutture connesse allo sviluppo e all'adeguamento della Selvicoltura
132	Partecipazione a sistemi di qualità alimentare
133	Attività di informazione e promozione agroalimentare

Fonte: Elaborazione PSR Veneto 2007-2013

3.3.1.1 Misura 111 - Formazione professionale e informazione rivolta agli addetti dei settori agricolo, alimentare e forestale

La preparazione e la specializzazione tecnica, economica ed in ambito ambientale sono doti sempre di più imprescindibili per gli operatori e gli imprenditori del settore agricolo e silvicolo, i quali si trovano a dover affrontare una concorrenza sempre più globale, oltre a gravi problematiche ambientali ed altre nuove sfide.

Questa misura mira ad accrescere le loro competenze, orientandole verso il mercato e le necessità emergenti, a sensibilizzarli sulle tematiche ambientali e sulla nuova accezione multifunzionale dell'attività primaria. Altri scopi, non meno importanti, sono quelli di consolidare il sistema di formazione e di diffondere l'innovazione ed i nuovi metodi di informazione.

La misura si suddivide in quattro azioni, tese rispettivamente ad implementare: iniziative formative e di informazione di interesse pubblico; interventi divulgativi, ad esempio conferenze e seminari, indirizzati agli addetti del settore; attività di formazione individuale dell'imprenditore in azienda; interventi di supporto al sistema regionale della conoscenza in agricoltura. [Regione Veneto, Psr 2007-2013: 283-288]

3.3.1.2 Misura 121 - Ammodernamento delle aziende agricole

Questa misura prevede una sola azione e si prefigge di contribuire alla competitività del sistema agricolo veneto mediante il finanziamento di operazioni di ammodernamento delle imprese a livello strutturale, tecnologico, organizzativo e strategico. Ciò assicurando e favorendo allo stesso tempo la sostenibilità ambientale e del paesaggio agricolo e puntando alla qualità dei prodotti.

Il sostegno viene concesso anche per la riconversione e l'adattamento aziendale a nuove normative di settore, per progetti di filiera e per affrontare nuove sfide, come lo sviluppo delle energie rinnovabili e la ristrutturazione del settore lattiero-caseario. [Regione Veneto, Psr 2007-2013: 304-314]

3.3.1.3 Misura 122 - Accrescimento del valore economico delle foreste

La misura 122 si propone in primo luogo di agevolare l'accessibilità e le strutture dei boschi veneti con finalità produttive, oltre che potenziare le dotazioni dei

proprietari delle piccole imprese forestali venete affinché possano provvedere ad una propria organizzazione per le operazioni di raccolta e lavorazione senza ricorrere ad operatori esterni. Ciò per accrescere la redditività delle foreste e delle imprese.

Altro obiettivo è quello di valorizzare la biomassa forestale incentivando la produzione e l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili.

La misura si articola in tre azioni. La prima concerne interventi di realizzazione e sistemazione di strade forestali; la seconda mira ad apportare dei miglioramenti nei boschi produttivi; la terza ed ultima concede aiuti per la prima lavorazione del legname. [Regione Veneto, Psr 2007-2013: 315-319]

3.3.1.4 Misura 123 - Accrescimento valore aggiunto dei prodotti agricoli

Il conseguimento di un elevato valore aggiunto nei prodotti agricoli è certamente legato ai concetti di qualità, tipicità, ammodernamento e innovazione. Su questi punta anche la presente misura, che tra i suoi obiettivi specifici include ad esempio quelli di sviluppare processi di certificazione e rintracciabilità, tutelare la tipicità ed implementare la rete logistica.

In estrema sintesi, la misura 123 intende “promuovere una efficiente organizzazione dell'offerta attraverso il potenziamento dell'integrazione tra i diversi segmenti delle filiere produttive locali” [Regione Veneto, Psr 2007-2013: 320]

La Sottomisura Forestale (123/F) riguarda il settore della silvicoltura e sostiene investimenti per quanto riguarda le fasi di trasformazione e/o la commercializzazione dei prodotti. [Regione Veneto, Psr 2007-2013: 320-326]

3.3.1.5 Misura 124 - Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie, nel settore agricolo, alimentare e forestale

Anche nel mondo agricolo si fa sempre più strada la consapevolezza che, per competere a livello globale, introdurre innovazione e per contrastare problemi quali i cambiamenti climatici, le emergenze energetiche, la gestione idrica e la perdita di biodiversità, sia necessaria la cooperazione tra aziende agricole, agro-alimentari, forestali ed il settore della ricerca.

Lo scopo della misura 124 è dunque quello di favorire ed incentivare i rapporti tra i produttori, le industrie di trasformazione ed enti di ricerca mediante progetti di sviluppo di nuovi processi produttivi e prodotti. [Regione Veneto, Psr 2007-2013: 327-334]

3.3.1.6 Misura 125 - Infrastrutture connesse allo sviluppo e all'adeguamento della selvicoltura

Attraverso questa misura si intendono promuovere interventi infrastrutturali e di contesto che rinvigoriscano la competitività della selvicoltura e della pastorizia.

Le malghe, e le attività silvicole in generale, giocano un ruolo multifunzionale fondamentale nella tutela della biodiversità, della tipicità, del paesaggio e della cultura locale e per questo motivo la misura 125 mira a contrastare il trend di abbandono che le riguarda. Ciò migliorandone l'accessibilità, i servizi e le infrastrutture.

Due azioni sono previste: una per la viabilità infrastrutturale ed una per il miglioramento fondiario infrastrutturale delle malghe. [Regione Veneto, Psr 2007-2013: 335-338]

3.3.1.7 Misura 132 - Partecipazione a sistemi di qualità alimentare

Nel PSR di una regione famosa anche per le sue eccellenze certificate agricole ed agro-alimentari come il Veneto, non può certo mancare una misura che miri a potenziare sempre più quest'aspetto qualitativo del settore.

In un mondo ormai globalizzato è proprio la differenziazione dei prodotti che assume un valore aggiunto. Tipicità locale e qualità sono il miglior biglietto da visita sui mercati internazionali e la loro tutela è fondamentale per aumentare la competitività.

La misura in questione offre infatti degli incentivi agli agricoltori che intendano aderire ai sistemi di qualità alimentare comunitari, nazionali o regionali, aiutandoli a coprire i costi che l'adesione ai disciplinari di certificazione richiede.

Per poter fregiare i propri prodotti con i marchi europei DOP, IGP, STG, DOCG, DOC, IGT e biologico, o per inserirli in altri sistemi di qualità a livello nazionale o regionale, i produttori devono infatti rispettare una serie di condizioni, tra le quali la garanzia di tracciabilità completa e il rispetto dell'utilizzo di determinate tecniche di produzione. [Regione Veneto, Psr 2007-2013: 347-352]

3.3.1.8 Misura 133 - Attività di informazione e promozione agroalimentare

Perché i prodotti d'eccellenza veneti ottengano il meritato riconoscimento da parte dei consumatori, la promozione e l'informazione sono due elementi strategici. I consumatori di oggi prediligono la qualità ed uno stile di vita sano anziché la quantità, inoltre nel momento dell'acquisto si lasciano condizionare sempre più da aspetti legati alla salute, alla sicurezza, ma anche a particolari esigenze psicologiche e sociali ed al legame del prodotto con il territorio e la sua cultura.

Sulla scia di questi nuovi orientamenti, si inseriscono perfettamente i beni agroalimentari tipici e di qualità superiore, che offrono il triplice vantaggio di rispondere alle esigenze dei consumatori, di garantire la loro derivazione da

pratiche agricole rispettose dell'ambiente e del territorio e infine di assicurare un buon reddito ai produttori.

Una corretta informazione sulla qualità, sulle proprietà nutrizionali, sui metodi di produzione e sul sistema di etichettatura dei prodotti è anche il miglior strumento di promozione dell'immagine del prodotto e della conoscenza delle risorse enogastronomiche che il Veneto ha da offrire.

Per questo, la misura 133 da una parte vuole incrementare proprio le attività informative volte a far conoscere e acquistare a consumatori e operatori economici i regimi di certificazione ed i relativi prodotti; dall'altra sostiene anche attività di carattere pubblicitario e promozionale in senso lato, quindi indirizzate alla consulenza ad esempio per progettare metodi innovativi di commercializzazione dei prodotti. [Regione Veneto, Psr 2007-2013: 353-356]

3.3.2 Misure dell'Asse II attuabili mediante l'Asse IV – Sottomisura 412

Nella seguente tabella sono elencate le misure dell'Asse II attivabili attraverso i PSL dei GAL.

Tabella 3.2 : Misure Asse II attuabili con Asse IV

MISURA	TITOLO
216	Investimenti non produttivi
221	Primo imboscamento di terreni agricoli
227	Investimenti forestali non produttivi

Fonte: Elaborazione PSR Veneto 2007-2013

3.3.2.1 Misura 216 - Investimenti non produttivi

Al centro delle motivazioni che hanno portato alla formulazione della misura 216 c'è l'importantissimo rapporto tra agricoltura, ambiente ed aree di grande pregio naturalistico.

L'aiuto concesso nell'ambito di questa misura non interessa infatti interventi aziendali a scopo remunerativo, bensì investimenti finalizzati a produrre delle esternalità positive nei confronti dell'ambiente veneto. Si tratta di attività agroambientali e di valorizzazione e tutela di aree di grande importanza naturalistica definite dal PSR, come le zone Natura 2000, che preoccupano per l'allarmante stato di spopolamento e degrado che le interessa.

Questa situazione di deterioramento rischia infatti di trasformarsi per il Veneto da una parte in una definitiva perdita di valore paesaggistico-ambientale e di tradizione e cultura rurale, dall'altra in un serio rischio di diminuzione della biodiversità animale e vegetale tipica. Ciò comporterebbe inoltre una diminuzione dell'attrattiva turistica dell'ambiente veneto e della sua fruibilità a scopo educativo.

Oltre ai problemi appena citati, l'abbandono di queste superfici, che riguarda soprattutto le zone montane e collinari venete, ne comporta altri ancora, tra i quali l'aumento degli incendi boschivi, la discontinuità e l'erosione dello strato superficiale del terreno erboso ed il nascere di dissesti idrogeologici. Risulta quindi evidente come gli interventi incentivati dalla misura in questione svolgano un ruolo fondamentale per benessere e la prosperità dell'intera comunità.

Gli obiettivi perseguiti, si traducono in sei azioni, le quali puntano a creare strutture per l'osservazione e la diffusione della fauna selvatica e per la raccolta di patrimonio biogenetico, a realizzare zone di fitodepurazione, zone umide e manufatti per la ricarica delle falde, ad impiantare corridoi ecologici, fasce tampone, siepi e boschetti ed infine a recuperare gli spazi montani e le aree Natura 200° in stato di degrado. [Regione Veneto, Psr 2007-2013: 461-469]

3.3.2.2 Misura 221 - Primo imboschimento di terreni agricoli

La misura 221 prevede cinque azioni, delle quali quattro si inseriscono nel generale obiettivo comunitario di contrasto e mitigazione degli effetti del cambiamento climatico, mentre una rientra nella necessità di gestione e protezione della qualità delle acque.

Le formazioni arboree svolgono infatti diverse funzioni ecologiche, apportano dei vantaggi considerevoli alla conservazione e la pulizia dell'atmosfera, oltre che alla depurazione delle acque e dei suoli. [Regione Veneto, Psr 2007-2013: 471-477]

3.3.2.3 Misura 227 - Investimenti forestali non produttivi

La misura 227 interessa i boschi a vocazione non produttiva e intende tutelarne la biodiversità, migliorarne la resistenza ai cambiamenti climatici, garantirne la fruibilità turistica e ricreativa.

Le tre azioni afferenti a questa misura comprendono: interventi di valorizzazione paesaggistica e ambientale, come la creazione e manutenzione di itinerari didattici o la conservazione di alberi monumentali; interventi con finalità ambientali per attenuare gli effetti negativi dei cambiamenti climatici sulle foreste e renderle più resistenti; interventi di incremento di biotopi e habitat forestali per meglio salvaguardare la biodiversità. [Regione Veneto, Psr 2007-2013: 498-501]

3.3.3 Misure dell'Asse III attuabili mediante l'Asse IV – Sottomisura 413

La tabella seguente raggruppa le misure dell'Asse III, tutte attivabili anche nell'ambito dell'Asse Leader.

Tabella 3.3 : Misure Asse III attuabili con Asse IV

MISURA	TITOLO
311	Diversificazione in attività non agricole
312	Sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese
313	Incentivazione delle attività turistiche
321	Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale
323/a	Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale – Patrimonio rurale
323/b	Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale – Piani di protezione e gestione
331	Formazione e informazione per gli operatori economici delle aree rurali
341	Animazione e acquisizione di competenze finalizzate a strategie di sviluppo locale

Fonte: Elaborazione PSR Veneto 2007-2013

3.3.3.1 Misura 311 - Diversificazione in attività non agricole

L'importanza della multifunzionalità dell'attività agricola e la necessità di stimolare la diversificazione economica nelle aree rurali per aumentarne l'occupazione, il benessere e assicurarne uno sviluppo integrato e sostenibile, sono già state affrontate in questo lavoro.

La misura 311 si propone di rafforzare la vivacità del tessuto economico delle campagne e di aumentare le possibilità di integrazione del reddito e di occupazione della popolazione (con particolare attenzione alle categorie più svantaggiate) mediante incentivi all'ampliamento ed al consolidamento delle attività connesse all'agricoltura, legate all'offerta di servizi, alla produzione di bioenergie ed alla conservazione delle tradizioni rurali.

Le tre azioni in cui si suddivide la misura 311 cercano di dare impulso in particolare a tre diversi aspetti: le fattorie plurifunzionali; l'ospitalità agrituristica; la produzione di energia e biocarburanti da fonti rinnovabili.

L'azione 1 favorisce l'insediamento di fattorie sociali, didattiche, creative ed ecologiche, quindi servizi all'infanzia ed all'educazione, tra cui si possono

annoverare gli agrinidi, ma anche opportunità di conservare ed implementare le tradizioni artigianali delle zone rurali ad esempio.

L'azione 2 mira a favorire lo sviluppo ed il miglioramento qualitativo degli agriturismi, sia a livello di strutture che di servizi, ed incentiva inoltre la diversificazione dell'offerta di turismo rurale.

La terza ed ultima azione si prefigge l'obiettivo specifico di diffondere gli impianti per la produzione e la vendita di energia e biocombustibili da fonti rinnovabili.

[Regione Veneto, Psr 2007-2013: 505-511]

3.3.3.2 Misura 312 - Sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese

La misura 312 ha anch'essa come principale scopo quello di mantenere un tessuto economico vivo nelle aree rurali, soprattutto in quelle interessate da fenomeni di declino economico e progressivo abbandono, e intende intervenire nello specifico favorendo la nascita e la diffusione sul territorio di microimprese, in particolare di quelle che trattano prodotti o servizi per il territorio legati al settore primario. Le due azioni nelle quali si articola la misura riguardano rispettivamente l'incentivazione all'avvio e allo sviluppo di microimprese collegate all'agricoltura, all'artigianato e ai servizi per l'ambiente locali, e la creazione o l'ammodernamento di microimprese indirizzate alla corretta gestione per lo sfruttamento delle energie rinnovabili. [Regione Veneto, Psr 2007-2013: 512-516]

3.3.3.3 Misura 313 - Incentivazione delle attività turistiche

Un volano di sviluppo per i territori rurali è individuato nel turismo, le cui tendenze attuali ci rivelano che l'odierno turista è sempre meno interessato ad una fruizione "di massa" nelle tradizionali località turistiche e al contrario sempre più affascinato

dalla riscoperta della natura, dei ritmi lenti, dell'enogastronomia tipica e delle identità e culture locali.

In questo ambito il Veneto presenta senza dubbio una grande potenzialità, sia per le diversità di ambienti geografici e per i prodotti tipici enogastronomici ed artigianali che questa vasta regione offre, sia per l'opportunità di integrare questa forma di turismo rurale con le altre attrattive turistiche di cui il Veneto tradizionalmente dispone, come le città d'arte, le aree termali, la montagna ed il mare.

Primo obiettivo della misura 313 è dunque quello di migliorare l'offerta turistica rurale mediante interventi infrastrutturali e l'attivazione di servizi di qualità per la comunicazione e l'accessibilità. Le cinque azioni della misura 313 riguardano cinque aree tematiche di intervento: itinerari e/o percorsi segnalati e sistemi di certificazione; punti di accesso, informazione e accoglienza; servizi per la promozione e la commercializzazione dell'offerta; attività informative, promozionali e pubblicitarie indirizzate a operatori del settore e turisti; progetti per l'integrazione delle aree rurali di produzione di prodotti enogastronomici tipici con l'offerta turistica globale della regione. [Regione Veneto, Psr 2007-2013: 517-521]

3.3.3.4 Misura 321 - Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale

Per migliorare la qualità della vita nelle zone rurali ed attivare una controtendenza a quella dello spopolamento e dell'invecchiamento che le ha interessate in epoca recente, è necessario assicurare alla popolazione che vi risiede una rete di servizi sociali essenziali e ridurre il digital divide che le discrimina rispetto alle aree urbanizzate. La misura 321 presenta le seguenti tre azioni: "servizi sociali", concernenti la mobilità, i servizi all'infanzia, i servizi di terapia assistita e di reinserimento sociale in azienda agricola; "accessibilità alle tecnologie di informazione e comunicazione" ampliando la diffusione della banda larga sul territorio; "realizzazione di impianti per la produzione dell'energia da biomasse" di derivazione agricola o forestale. [Regione Veneto, Psr 2007-2013: 523-529]

3.3.3.5 Misura 323/a - Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale – Patrimonio rurale

La misura 323/a ha come obiettivo la riqualificazione del patrimonio culturale delle aree rurali, che comprende le testimonianze architettoniche, artistiche, storiche e paesaggistiche che rivestono particolare interesse in quanto testimoniano l'identità e le tradizioni locali di una determinata area rurale. Gli interventi di ripristino e valorizzazione di questo patrimonio sono attivati sia in un'ottica di conservazione che in un'ottica di fruibilità pubblica, possono dunque aumentare l'attrattività del territorio e allo stesso tempo migliorare la qualità della vita dei residenti. Le malghe, come già detto nell'ambito della descrizione della misura 125, sono esempi di strutture multifunzionali che vanno conservate per l'importante ruolo che rivestono nel attività ambientale, paesaggistica e culturale. Attraverso la misura 323/a si intende dunque diffondere la conoscenza delle risorse endogene locali, spingere verso la loro conservazione e valorizzare la dimensione culturale rurale.

La misura si articola in quattro azioni. La prima incentiva studi e censimenti, le altre si concentrano rispettivamente sul recupero e sulla valorizzazione del patrimonio storico, architettonico, culturale e del paesaggio delle aree rurali. [Regione Veneto, Psr 2007-2013: 530-535]

3.3.3.6 Misura 323/b - Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale – Piani di protezione e gestione

Per le stesse motivazioni apportate per la realizzazione degli interventi previsti dalla misura precedentemente descritta, la misura 323/b completa l'azione di conservazione del patrimonio locale, ma questa volta con riferimento specifico a quello naturalistico.

Il Veneto dispone infatti di una superficie di 412.772 ettari, corrispondenti al 22,4% della sua superficie, di aree soggette a tutela naturalistica regionale. Oltre alla rete

Natura 2000, sono presenti altre 303 aree naturali “minori”, in parte classificate aree Siti di Interesse Comunitario e Zone a Protezione Speciale, censite dall’Agenzia Regionale per la Prevenzione e la Protezione ambientale del Veneto (ARPAV).

Mediante questa misura la Regione intende predisporre dei Piani di protezione e di gestione attiva che salvaguardino la biodiversità e promuovano uno sviluppo sostenibile nei siti appartenenti alla Rete Natura 2000 (azione 1) ed in altre aree di elevato pregio naturalistico. [Regione Veneto, Psr 2007-2013: 536-539]

3.3.3.7 Misura 331 - Formazione e informazione per gli operatori economici delle aree rurali

La Misura 331 mira ad aggiornare e sviluppare le competenze imprenditoriali e gestionali, per quanto riguarda le attività connesse a quella agricola, degli operatori del mondo agricolo impegnati nei settori interessati dall’Asse III. Lo sviluppo di nuove abilità e conoscenze, soprattutto innovative, volte ad aprire ed riorientare l’attività agricola verso altri ambiti, quali ad esempio i servizi alla popolazione, il turismo e l’artigianato, può offrire nuovi sbocchi lavorativi ed integrare il reddito degli agricoltori.

Tre azioni fanno capo a questa misura: la prima riguarda interventi a carattere formativo e informativo rivolti agli imprenditori ed alle famiglie impegnate in agricoltura; la seconda promuove la partecipazione a corsi stage di tipo individuale ed altamente qualificanti; la terza azione punta a sfruttare le nuove tecnologie ICT per trasferire conoscenze alla comunità. [Regione Veneto, Psr 2007-2013: 537- 543]

3.3.3.8 Misura 341 - Animazione e acquisizione di competenze finalizzate a strategie di sviluppo locale

La misura 341 consiste in un'unica azione volta ad appoggiare attività di informazione, animazione, formazione, coordinamento e supporto a Progetti Integrati d'Area (PIA) riguardanti l'attivazione di una o più misure del terzo asse. L'intento è quello di propugnare un'integrazione tra gli interventi attuati grazie all'Asse III del PSR e le generali strategie di sviluppo proposte dai soggetti e gli enti pubblici e privati del territorio di riferimento nelle aree non direttamente coinvolte dall'Asse Leader. Questa cooperazione può dare vita a soluzioni e benefici concreti e stabili per la popolazione locale. [Regione Veneto, Psr 2007-2013: 544-547]

3.3.4 Cooperazione interterritoriale e transnazionale - Misura 421

La 421 è la seconda misura prevista per il quarto asse ed il suo scopo è quello di favorire il confronto ed il processo di integrazione tra GAL attivi in territori diversi, ciò tramite il sostegno a progetti comuni finalizzati al raggiungimento di uno o più obiettivi degli assi del PSR e realizzati in cooperazione di tipo interterritoriale o transnazionale. Nel primo caso a cooperare sono gruppi ubicati in Italia, mentre nel caso di cooperazione transnazionale and entrare in collaborazione con uno o più GAL veneti sono gruppi operanti in altri territori nazionali.

I progetti prevedono la stesura di una convenzione scritta, denominata accordo di cooperazione, che sancisce i reciproci impegni assunti dai GAL partner.

Il PSR fissa dei limiti alla spesa pubblica dei progetti ammissibili al finanziamento, che non deve essere né inferiore a 50.000 euro, né superiore a 500.000 euro.

3.3.5 Gestione dei GAL, acquisizione competenze e animazione sul territorio - Misura 431

L'ultima misura sostiene le spese dei GAL relative alla loro costituzione, all'elaborazione della strategia, alla loro gestione e a tutte le attività volte ad incrementare l'acquisizione di competenze e l'attività di animazione e promozione del territorio.

Il PSR impone che le spese per la gestione dei GAL non possano superare l'85% della spesa totale concessa per la misura; misura per la quale il sostegno complessivo può corrispondere al massimo al 15% della spesa pubblica concessa per la misura 410.

3.4 I GAL veneti nella programmazione 2007-2013

I 14 GAL veneti (figura 3.5) selezionati nell'ambito del PSR 2007-2013 interessano 378 su un totale di 581 comuni veneti, ricoprenti il 71% della superficie ed il 38% della popolazione regionale (1.722.978 abitanti).

Una notevole differenza è osservabile per quanto riguarda l'estensione territoriale di ciascun, la quale varia dai circa 400 km² coperti dal GAL "Terre di Marca" ai circa 2300 km² corrispondenti all'estensione del GAL "Alto Bellunese".

Per quanto riguarda la compagine sociale, i rapporti annuali dei GAL veneti del 2013 rivelano che i soci sono complessivamente 445, di cui 247 privati e 198 pubblici, soprattutto Comuni. [Regione Veneto, 2014, Scheda Leader Veneto]

Figura 3.5: GAL del Veneto 2007-2013



Fonte: Regione Veneto 2014 - Scheda Leader Veneto

Le risorse assegnate all'Asse IV dalla Regione, pari a oltre 100,8 milioni di euro, sono state distribuite in maniera differenziata tra i GAL, ciò tenendo conto della direttiva del PSR che prevedeva la preferenza ai GAL ricadenti delle aree C e D rispetto a quelli ubicati delle aree B, secondo un rapporto di circa 60 su 40. Ad ogni tipologia di area sono state dunque assegnate delle quote diverse, riferite gli abitanti e alla superficie.

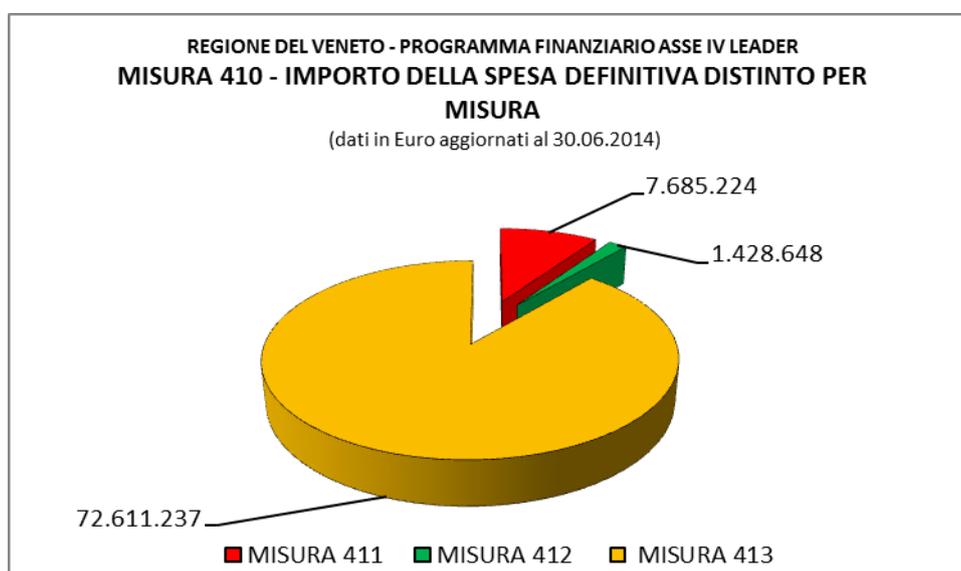
L'allegato E alla Deliberazione della Giunta Regionale n.199 del 12/02/2008 ha stabilito l'assegnazione di una quota fissa a ciascun GAL, pari a 3,6 milioni di euro, alla quale va poi sommata un'ulteriore quota variabile. [Regione Veneto, Allegato E alla DGR n. 199 del 12/02/2008: 19]

Nel rispetto della direttiva regionale che ha riservato l'80% delle risorse totali dell'Asse Leader ad interventi afferenti all'ambito dell'Asse III, nonché il 30% di questi al sottoasse volto al miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali, i GAL hanno scelto le misure mediante le quali attuare la propria strategia di sviluppo locale.

Secondo dati aggiornati a giugno 2014, per lo sviluppo locale (misura 410) la spesa pubblica definitiva dei GAL risulta pari a circa 81,8 milioni di euro, i quali, secondo un monitoraggio interno effettuato dal Coordinamento dei GAL veneti del 2013, hanno attivato un cofinanziamento privato di circa 59 milioni di euro, per una spesa totale di circa 140 milioni di euro. [Coordinamento dei GAL del Veneto, 2014]

Le risorse pubbliche sono state ripartite tra le misure come visualizzabile nel grafico che segue.

Grafico 3.1: Spesa definitiva GAL veneti per la misura 410



Fonte: Regione Veneto 2014 - Scheda Leader Veneto

Le spese effettuate per le misure dell'Asse I per la competitività del settore agricolo e forestale si sono concentrate in particolare sulla misura 121 (ammodernamento delle aziende agricole), cui sono state assegnate la grande maggioranza delle risorse (circa 5,2 milioni di euro).

Per quanto riguarda la misura 412 che fa riferimento all'asse II, la quasi totalità della spesa è stata assegnata alla misura 227 (investimenti forestali non produttivi).

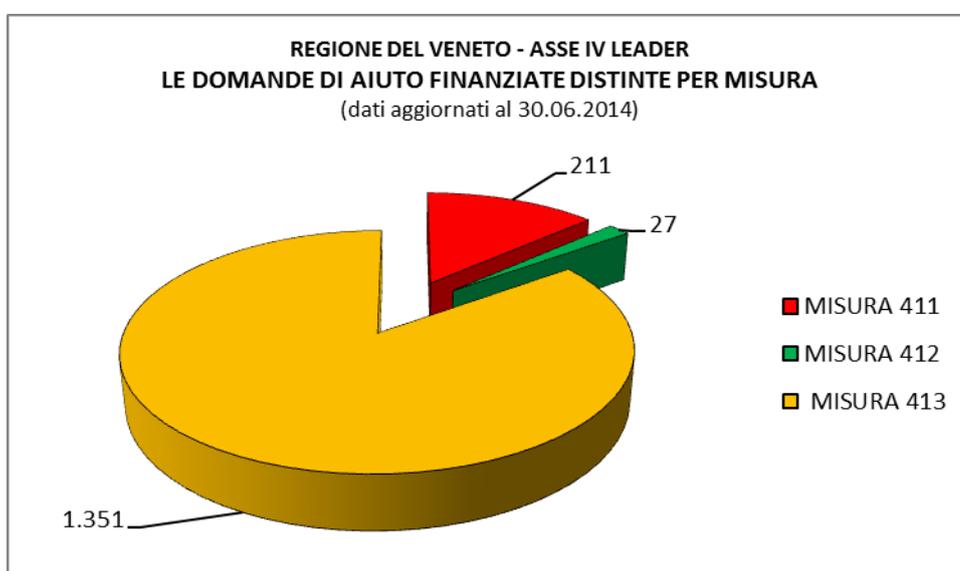
Per quanto riguarda la misura dell'asse LEADER che ha assorbito la maggior parte dei fondi, la 413 che fa riferimento agli interventi previsti dall'asse III, le misure più utilizzate risultano essere in ordine decrescente la 323/a (tutela e riqualificazione del patrimonio rurale – patrimonio rurale), cui seguono la 313 (incentivazione delle

attività turistiche) e la 311 (diversificazione in attività non agricole), quest'ultima con particolare riferimento all'azione 2 che riguarda gli agriturismi.

Al contrario le misure 124 (cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie, nel settore agricolo, alimentare e forestale) e 132 (partecipazione a sistemi di qualità alimentari) non risultano essere state attivate.

Se guardiamo al numero di domande di aiuto che hanno ottenuto un finanziamento nell'ambito della misura 410 (grafico 3.2) possiamo calcolare l'importo medio concesso ai progetti.

Grafico 3.2: Numero domande di aiuto finanziate per la misura 410



Fonte: Regione Veneto 2014 - Scheda Leader Veneto

L'importo medio concesso alle domande di aiuto finanziate dalla misura 411 è pari a circa 36.423 euro, mentre quello riguardante le domande per le misure 412 e 413 è superiore e si aggira attorno ai 53 mila euro.

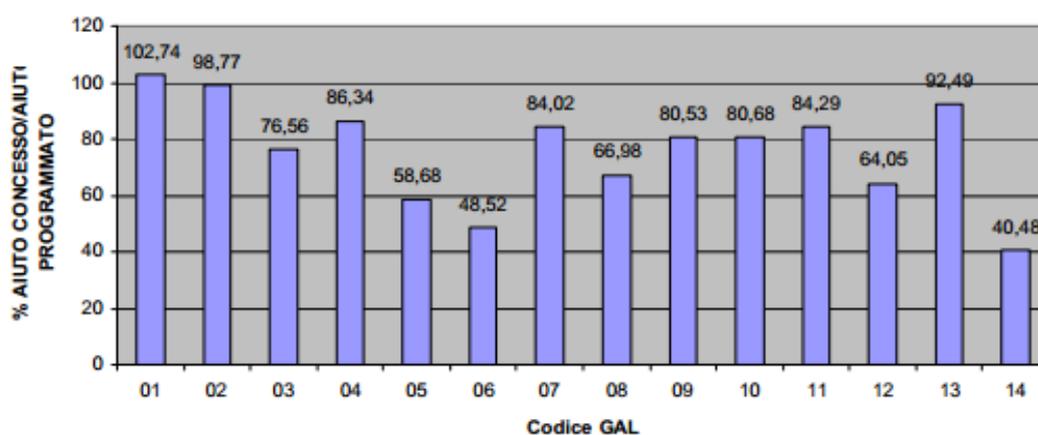
Complessivamente, secondo la relazione annuale sullo stato di attuazione del PSR al 2013, gli interventi attuati a livello operativo nell'ambito dell'Asse Leader sono stati 518, di cui 491 sono stati attivati finanziariamente.

Dalla relazione PSR del 2013 [Regione Veneto, 2014], la criticità che emerge sull'attuazione dell'Asse IV riguarda il raggiungimento degli obiettivi di spesa per la misura 410 (25% entro marzo 2012 e il 75% entro marzo 2013) da parte dei GAL

veneti. Nonostante la media generale riveli un trend in miglioramento rispetto alle relazioni precedenti, solo nove GAL su quattordici hanno raggiunto l'obiettivo fissato per marzo 2013, ottenendo così un premio di risorse aggiuntive da parte della Regione.

Sono peraltro evidenziabili delle differenziazioni notevoli tra singoli contesti (vedi grafico 3.3).

Grafico 3.3: Obiettivi di spesa GAL –Misura 410 (al 31.03.2013)



Fonte: Regione Veneto 2014, Relazione annuale PSR 2013

Al termine del 2013, dodici GAL hanno centrato l'obiettivo del 100% di spesa impegnata rispetto a quella programmata per la misura 410, mentre due si sono assestati su una quota superiore al 90%.

Quella che ha presentato gravi ritardi dal punto di vista della liquidazione dei fondi è la misura 421 per la cooperazione, i cui 16 progetti sono stati avviati solo dal 2012 a seguito di un lungo iter di passaggi burocratici e procedurali.

Rimanendo nell'ambito delle erogazioni, il quarto asse continua a mostrare valori bassi rispetto agli altri tre assi, ma presenta comunque dei margini di miglioramento rispetto alle annualità precedenti. Nel dettaglio, l'importo erogato rispetto a quello previsto è giunto al 78% (+15%) per la misura 431, al 28% (+92%) per la misura 410 e allo 0,18% per la misura 421. Nell'ambito della misura 410 poi, le quote medie raggiunte dalle misure 411, 412 e 413 sono rispettivamente 61%, 19% e 25%. [Regione Veneto 2014, Relazione annuale PSR 2013]

In queste considerazioni va però tenuto conto delle lunghe tempistiche dovute ai vincoli burocratici che i GAL si trovano a dover affrontare. Ciò in primo luogo per quanto riguarda il periodo trascorso tra la selezione dei GAL, l'approvazione dei PSL e l'emanazione degli Indirizzi Procedurali da parte della Regione che ha reso i GAL pienamente operativi da settembre 2011; in secondo luogo per il tempo necessario all'attivazione delle risorse, che avviene a seguito della pubblicazione del decreto di finanziabilità da parte di AVEPA, un iter che può durare dai 240 ai 300 giorni. [Coordinamento dei GAL del Veneto, 2014]

3.5 Proposta per un nuovo PSR Veneto

Per la programmazione 2014-2020 il Veneto dispone di 1 miliardo e 184 milioni di euro (140 milioni di euro in più rispetto al PSR 2007-2013), pari al 6,36% delle risorse nazionali.

Il testo del nuovo PSR, recentemente inviato a Bruxelles per l'approvazione della Commissione Europea, presenta in termini generali una struttura più leggera ed una strategia incentrata sulla concentrazione delle risorse e sull'obiettivo della competitività delle imprese agricole. Gli unici vincoli di spesa previsti riguardano le azioni a carattere ambientale e lo sviluppo locale, cui sono riservati rispettivamente almeno il 30% e il 5% delle risorse. [Veneto Agricoltura, 2014]

Risultano dunque dimezzato il sostegno assegnato a LEADER rispetto alla precedente programmazione, tuttavia va considerata la nuova possibilità di integrare queste risorse con quelle derivanti da altri fondi europei, che permetterebbe di mantenere dei valori elevati.

L'aspetto più evidente della volontà di semplificazione e concentrazione strategica del nuovo PSR è la riduzione del numero di misure da 37 a 13 e degli interventi a 44 anziché 102. [Veneto Agricoltura, 2014]

Le misure selezionate dalla Regione Veneto sono le seguenti:

1 -trasferimento di conoscenze e azioni di informazione;

- 2 -servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alle aziende agricole;
- 3 -regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari;
- 4 -investimenti in immobilizzazioni materiali;
- 5 -ripristino del potenziale produttivo danneggiato da calamità naturali;
- 6 -sviluppo delle aziende agricole e delle imprese;
- 7 -servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali;
- 8 -investimenti nello sviluppo delle aree forestali e miglioramento redditività foreste;
- 10 -pagamenti agro-climatico ambientali;
- 11 -agricoltura biologica;
- 13 -indennità a favore di zone soggette a vincoli;
- 16 -cooperazione;
- 19 -sostegno allo sviluppo locale – LEADER.

Trattando nello specifico la misura che riguarda direttamente i GAL, la 19 per lo sviluppo locale, il PSR definisce alcuni obiettivi regionali verso cui orientarsi, tra i quali la concentrazione delle azioni verso i territori più marginali, la razionalizzazione degli strumenti di governance e il miglioramento della qualità, della trasparenza e dell'efficienza della progettazione locale. [Proposta PSR Veneto 2014-2020]

La volontà di concentrazione delle risorse della nuova strategia veneta si riflette anche sullo sviluppo locale, con la dichiarazione di intenti da parte della Regione di ridurre i GAL da 14 a 8, cui verrà assegnata una percentuale attorno alla quota minima del 5% delle risorse FEARS, pari a 65 milioni di euro, ai quali dovranno essere aggiunte le risorse degli altri fondi strutturali. [Veneto Agricoltura, 2014]

CAPITOLO 4

LA COOPERAZIONE E IL TURISMO RURALE IN UN'AREA VENETA

4.1 La cooperazione in Leader

Nell'analisi dell'attuazione dell'asse LEADER nel PSR Veneto 2007-2013 (vedi paragrafo 3.4), sono emerse alcune difficoltà riguardanti il raggiungimento degli obiettivi di spesa e soprattutto la rigidità burocratica e la complessità delle procedure che talvolta impediscono o rallentano la progettazione integrata da parte dai GAL; ostacoli che la sinergia tra i fondi cui si punta per la programmazione 2014-2020 rischia di acuire, nel caso di assenza, nei futuri PSL, di chiara indicazione degli ambiti di intervento e delle forme di complementarietà dei fondi rispetto alle priorità individuate.

Ritardi notevoli sono stati evidenziati soprattutto nell'avanzamento della spesa per la misura 421 (cooperazione interterritoriale e transnazionale), a conferma del fatto che *“l’inserimento dell’approccio LEADER nei PSR ha, di fatto, cronicizzato le tradizionali problematiche della cooperazione (tra cui, complessità e difformità delle procedure, adozione di tempistiche sfasate, differenti culture a confronto, difficoltà linguistiche) rendendo più tortuosi i processi decisionali di approvazione e di gestione”*. [INEA, 2014, Rapporto di ricerca RRN: 16]

Secondo la valutazione in itinere del PSR [Regione Veneto, 2012: 179-189], è la capacità dei GAL di “fare sistema” e di coordinare diversi soggetti nell'attuazione di progetti multisettoriali, collegati ad obiettivi di una comune strategia di sviluppo locale, a generare il valore aggiunto dell'approccio LEADER.

Alla luce delle considerazioni del Valutatore esterno¹, l'abilità dei GAL deve proprio stare nel promuovere forme di integrazione delle progettualità per l'attuazione di strategie di interesse collettivo, più che nel finanziamento di interventi e singoli progetti che rischiano di polverizzarsi sul territorio.

Un PSL può ad esempio finanziare, attraverso la misura 121 (ammodernamento delle aziende agricole), un'azienda agricola che intende accorciare la filiera e creare un punto vendita per la commercializzazione dei propri prodotti nei pressi di un itinerario a tema enogastronomico e, allo stesso tempo, finanziare la promozione dell'itinerario stesso attraverso la misura 313 (incentivazione delle attività turistiche), facendo in modo così che l'integrazione dei due interventi migliori le ricadute di entrambi gli investimenti.

Quest'ottica di integrazione e di sistema vede la sua massima espressione, per quanto siano complessi da mettere in moto, proprio nei progetti di cooperazione, dove ad essere messi "in rete" non sono solo diversi progetti, ma anche diversi partner con i rispettivi territori.

Oltre a trovare spazio in generale nelle politiche comunitarie, essendo un obiettivo centrale per la costruzione di un'Europa saldamente unita, la cooperazione rappresenta infatti anche una parte integrante di LEADER, un mezzo a sua disposizione per implementare progetti trasversali e rivolti allo sviluppo dell'economia rurale nel suo complesso, azioni utili a consolidare e condividere le competenze tra GAL, ad ampliare le loro prospettive e rafforzare l'identità locale, nazionale ed europea. [INEA, Rapporto di ricerca della RRN, 2014: 10]

Le prime forme di collaborazione, sono nate spontaneamente su iniziativa dei GAL già nel corso della prima edizione di LEADER. In seguito a questa, la cooperazione, all'inizio ammessa solo nella sua versione transnazionale, è stata ufficialmente inserita nella programmazione con lo stanziamento di specifiche risorse ad essa

¹ Com'è noto, ogni Programma di Sviluppo Rurale regionale è soggetto ad un processo di valutazione allo scopo di migliorarne l'efficienza e monitorarne l'impatto rispetto agli obiettivi posti. Ad operare come valutatore indipendente è un'agenzia di esperti individuata secondo una procedura di selezione pubblica. La redazione della valutazione in itinere del PSR del Veneto 2007-2013 è stata affidata alla ditta Agriconsulting S.p.a.

dedicate [Di Rienzo, Report AL n. 5, 2001: 18], ed ha inoltre visto crescere la partecipazione dei GAL ai progetti. Nel corso della programmazione 2007-2013 in Italia sono stati censiti 42 progetti di cooperazione interterritoriale e 23 di carattere transnazionale, di cui la maggior parte volti all'ambito turistico, ma anche all'ambiente e alla valorizzazione delle produzioni, delle tradizioni e del patrimonio culturale locale.

In generale, i progetti si sviluppano attorno alle tematiche caratterizzanti i PSL dei GAL ed attingono alle misure previste dai tre assi dei PSR. [INEA, Rapporto di ricerca RRN, 2014: 15-27]

Alcuni GAL, una volta acquisite le necessarie competenze gestionali e divenuti familiari con questo strumento, hanno colto l'opportunità di allargare ulteriormente i propri orizzonti partecipando ad altre iniziative di cooperazione territoriale europee, di cui molte incluse nell'ambito nel programma comunitario INTERREG, nato contestualmente a LEADER alla fine degli anni '80. [INEA, Rapporto di ricerca RRN, 2014: 28]

4.1.1 I progetti finanziati dalla misura 421 del PRS Veneto 2007-2013

Restringendo il quadro alla Regione Veneto, i progetti attivati dalla misura 421 del PSR 2007-2013 per la realizzazione di progetti di cooperazione sono complessivamente 16, di cui 9 rientranti nell'azione 1, cooperazione interterritoriale, e 7 nell'azione 2, cooperazione transnazionale. La spesa pubblica complessivamente attivata per la loro realizzazione consiste in quasi 10 milioni di euro, di cui più della metà (63,5%) sono stati spesi nell'ambito dell'azione 1.

Come osservabile dalla seguente schematizzazione, che riassume i 16 progetti in questione (tabella 4.1), per 12 di questi il GAL capofila, ovvero quello complessivamente responsabile del progetto, è rappresentato da un GAL veneto. La propensione al confronto, allo scambio ed alla collaborazione dei GAL di questa regione è inoltre ribadita dal fatto che, nel 2006, i 14 GAL veneti si sono

volontariamente costituiti in un Coordinamento, il quale svolge funzioni di rappresentanza e informazione.

La dimensione media dei 16 progetti di cooperazione attivati si attesta intorno a quattro partner. Per quanto riguarda invece la distribuzione geografica dei partner, il 58% di essi consiste in GAL veneti, mentre il 30% proviene da altre regioni e il 12% da altri Stati membri. [Regione Veneto, 2014, *Relazione annuale sullo stato di attuazione 2013*: 203]

Tabella 4.1 : Progetti di cooperazione misura 421 del PRS Veneto 2007-2013

PROGETTI	GAL VENETI														ALTRI GAL
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
Pietra lenta	■														Friuli V.Giulia (1)
Piave Live		■					■	■	■						
Tur Rivers			■	■	■	■					■			■	Emilia Rom. (1)
Open Market			■	■						■				■	Friuli V.Giulia (1)
LAPIS					■										Puglia (4)
Destinazione Parchi					■										Emilia Rom. (1)
Turismo Pedemontano Veneto							■	■			■	■	■		
ITEM									■						Friuli V.Giulia (2)
Sapori di una volta													■		Umbria (1)
Dal bosco al legno	■														Francia (1)
Mulini	■	■													Austria (1)
L'orto dimenticato	■										■				Austria (1)
REM			■	■						■	■	■		■	Finlandia (1)
Eco Leader Network					■	■									Francia (1)
MeDIETerranea						■									Basilicata (1) Sardegna (4) Malta (2)
Green Line													■		Ungheria (1) Lombardia (3)

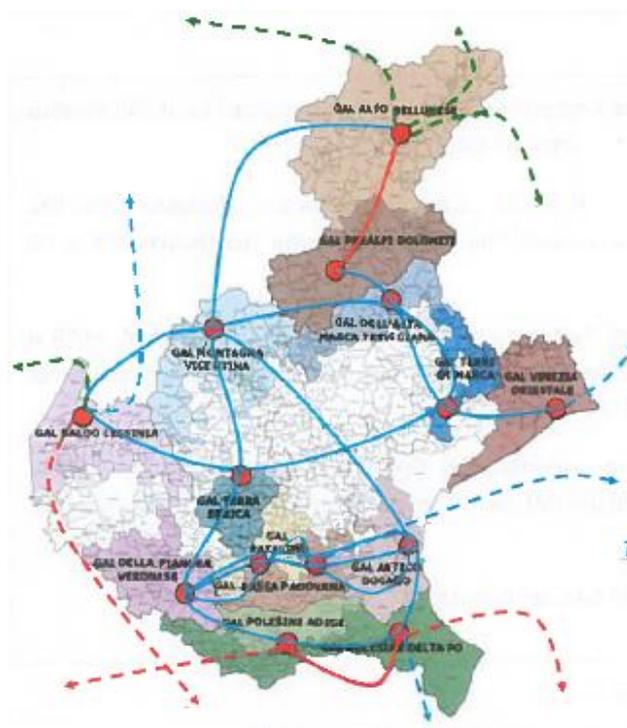
Fonte: Elaborazione dati Coordinamento GAL

■	GAL VENETO CAPOFILA
■	GAL VENETO PARTNER

Dati gli obiettivi multisettoriali e la trasversalità dei progetti di cooperazione, risulta un po' forzato tentare di ricondurli a specifici ambiti di intervento, tuttavia i progetti sopra elencati (tabella 4.1) possono essere categorizzati nelle seguenti tre macro-aree tematiche: lo sviluppo sostenibile (4 progetti), i prodotti locali (4 progetti) e soprattutto il turismo rurale (9 progetti).

Figura 4.1: Schema progetti cooperazione GAL Veneto 2007-2013

-  Turismo rurale
-  Prodotti locali
-  Sviluppo sostenibile



Fonte: Coordinamento dei GAL del Veneto 2014

Nel Veneto, una regione poliedrica e di grande richiamo turistico, si conferma dunque il forte orientamento dei progetti di cooperazione, oltre che della strategia LEADER in generale, verso l'ambito turistico.

4.2 Turismo e ruralità

Secondo i recenti orientamenti della PAC, il concetto di ruralità andrebbe rivisto alla luce della multifunzionalità dell'agricoltura e dell'evoluzione del turismo, che oggi si presenta «personalizzato», in contrapposizione al turismo di massa che ha caratterizzato gli anni '80 e '90 del secolo scorso.

Il turista di oggi mostra infatti delle esigenze sempre più articolate, è molto più informato ed orientato verso la riscoperta della natura, l'evasione dai ritmi stressanti della quotidianità, la ricerca di prodotti tipici ed il recupero delle tradizioni. Lanfranchi afferma che *“va abbandonata innanzitutto la concezione secondo la quale «rurale» è sinonimo di antico, vecchio, accogliendo invece una definizione di moderna ruralità dove il «mondo rurale» rappresenta una risorsa per lo sviluppo”*. [2008: 15]

Il mondo rurale consiste dunque in una realtà complessa, connotata da diverse attività produttive tra cui il turismo rurale, il quale rappresenta sempre più una risorsa importante per il rilancio della ruralità.

Secondo la definizione di turismo rurale di Belletti [2010] esso include *“le varie forme di turismo collegate alle risorse della ruralità e in diretto contatto con esse, ovvero le forme di turismo in cui la «cultura rurale» rappresenta una componente importante”*. Adottando un'interpretazione ampia del concetto di «ruralità», le sue risorse arrivano ad identificarsi con quelle dell'attività primaria e della trasformazione dei suoi frutti, con le aree naturali protette, con il paesaggio rurale, ma anche con gli aspetti culturali locali e il patrimonio artistico e architettonico presente nei piccoli centri e cittadine delle aree rurali. In quest'ottica, i vari ecoturismo, turismo verde, turismo enogastronomico e culturale possono essere considerati segmenti del turismo rurale, anche se gli ultimi due possono svolgersi anche in aree non rurali.

Il valore del turismo rurale come fattore strategico di sviluppo locale e crescita dell'economia rurale si basa su diversi aspetti. Oltre alle opportunità di diversificazione dell'attività agricola e integrazione al reddito degli agricoltori, esso è

in grado di creare nuove possibilità occupazionali per la popolazione locale e soprattutto per la fascia femminile, particolarmente adatta a svolgere mansioni legate all'accoglienza, ad esempio in ambito agriturismo, promuovendo così anche un'integrazione di genere all'interno del settore agricolo. I turisti che visitano e/o soggiornano nel territorio provocano effetti di attivazione su più attività economiche locali. Inoltre, il turismo rurale contribuisce alla conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale rurale, incentiva la commercializzazione dei suoi prodotti tipici, rafforza l'identità locale e promuove un'immagine integrata del territorio.

Infine, va sottolineato che lo sviluppo del turismo rurale sostenibile può comportare delle esternalità positive anche nei confronti di alcune mete turistiche "maggiori" non rurali, ciò attraendo parte di quei flussi turistici che altrimenti vi si riverserebbero.

Qui entra in gioco il concetto di *carrying capacity*, o capacità di carico, che la World Tourism Organization definisce come il numero massimo di persone che possono visitare nello stesso tempo una destinazione turistica, senza causarne la distruzione dell'ambiente fisico, economico, socio-culturale e la diminuzione del livello di soddisfazione dei visitatori in generale. In città ormai sature, come nel caso emblematico di Venezia, il superamento della capacità di carico rischia infatti di rendere meno appetibile la località stessa. [Michielli M., 2013: 47]

4.2.1 Tendenze della domanda turistica

Guardando alle tendenze emergenti della domanda turistica in Italia, queste vedono in affanno alcuni segmenti storicamente forti, come il turismo balneare, mentre offrono grandi opportunità di sviluppo ad altri segmenti. Nato in epoca antica, sotto la veste del *Grand Tour*, come momento di formazione per i rampolli dell'aristocrazia, il turismo in Italia è spinto oggi da motivazioni sempre più

complesse e in evoluzione, tra cui l'aumento del livello medio d'istruzione e la crescente propensione alla vacanza breve. [Ferrari F., 2009]

Secondo la ricerca svolta dall'ISNART² [2013: 51], tra le principali motivazioni che spingono i turisti a scegliere le località italiane per trascorrere la propria vacanza si trovano la bellezza del paesaggio e della natura, la propensione al relax o al divertimento, soprattutto per chi soggiorna al mare, e la possibilità di praticare i propri sport preferiti. Ciò non toglie che l'immagine dell'Italia sia ancora profondamente legata al suo immenso patrimonio culturale, alla sua enogastronomia ed al made in Italy.

La domanda turistica in generale sta evolvendo verso la ricerca di conoscenza e integrazione con i luoghi visitati e le identità locali. Riprendendo l'espressione ad effetto utilizzata da Di Vittorio [2010], il consumatore sta diventando un "consumAttore", non si accontenta più cioè della semplice offerta di beni e servizi, bensì vuole divenire protagonista delle proprie scelte, cerca esperienze di consumo più complesse, da vivere in modo personale e partecipativo.

Sempre Di Vittorio sostiene che *"Ciò che il turista cerca [...] non si può dire sia un luogo in sé, oggettivamente e astrattamente inteso, quanto l'esperienza di viaggio e di soggiorno che in quel luogo potrà vivere, che in tal modo acquistano un valore intrinseco di unicità, autenticità, straordinarietà e memorabilità"*.

Da ciò si evince la necessità di una visione strategica nella creazione e gestione dei prodotti turistici locali, per la quale è fondamentale il coinvolgimento e la sinergia tra tutti i soggetti pubblici e privati in grado di incidere su di essi.

Per quanto concerne la provenienza dei turisti, le presenze turistiche stimate in Italia nel corso del 2012 sono rappresentate per il 39% da stranieri, tra i quali spiccano i turisti tedeschi (28,4%), seguiti dagli americani e dai francesi. [ISNART, 2013: 173-175]

In Veneto, gli arrivi e le presenze di turisti stranieri prevalgono addirittura su quelle dei connazionali costituendo il 65% del totale. [Regione Veneto, SSSR, 2013]

² Istituto Nazionale Ricerche Turistiche

Si conferma anche qui l'importanza dei flussi turistici provenienti dalla Germania che rappresentano il 27,1% delle presenze [ISNART, 2013: 181], in crescita del 2,6%. [Regione Veneto, SSSR, 2013]

Il rapporto statistico della Regione Veneto [SSSR, 2013] evidenzia alcune modifiche nella abitudini degli affezionati visitatori tedeschi ed austriaci, che risultano da un lato meno attratti dalle nostre località balneari, a conferma della crisi del settore, ma dall'altro sempre più affascinati dalle nostre città d'arte e dalle località lacuali.

4.2.2 Da territorio a destinazione turistica

Al giorno d'oggi, in cui *“l'intero pianeta è potenzialmente sul mercato turistico”* [Mencini, 2013: 19] e in cui l'offerta turistica è aperta a mercati in grado di proporre risorse e prezzi molto concorrenziali, è fondamentale stare al passo con le nuove tendenze della domanda turistica.

Il successo di una destinazione dipende sempre più dalla differenziazione dell'offerta e dalla capacità di offrire ai diversi segmenti della domanda esperienze molteplici, che si distinguono a seconda dei prezzi, della durata, della modalità di fruizione ed altri aspetti flessibili. [Tamma M., 2002: 29]

Le risorse di un territorio non sono di per sé necessariamente sufficienti ad attrarre i flussi turistici. Per farlo, queste devono infatti essere analizzate, messe a sistema, interpretate, organizzate in modo tematico, valorizzate e gestite sinergicamente da operatori pubblici e privati di varie categorie, in modo tale da comporre un prodotto turistico territoriale sistemico, competitivo rispetto a quelli concorrenti. Un prodotto turistico è il modo in cui l'offerta cerca di soddisfare il più possibile le esigenze e i desideri della domanda, ciò compatibilmente con le peculiarità e la vocazione del territorio. [Croce E. e Perri G., 2008]

Secondo Croce e Perri [2008], per costruire una destinazione, occorre implementare un approccio progettuale di marketing territoriale che segua i seguenti passi:

- valutazione critica delle risorse e delle professionalità disponibili;
- individuazione delle connessioni tra valori del territorio e del mercato, puntando, se possibile, su una forte diversificazione della domanda;
- costruzione di progetti-prodotto;
- confezionamento di un'ampia gamma di servizi e opzioni che sia tematica, differenziata, integrata, coerente e specializzata.

I due autori pongono molta enfasi sul fatto che il territorio debba essere rispettato nella costruzione del prodotto turistico, in quanto parte integrante e risorsa principale di esso. Questo anche in considerazione del fatto che *“se il territorio è vissuto bene dai residenti risulterà automaticamente più attraente anche agli occhi dei turisti potenziali”*.

Il sistema territoriale ricopre un ruolo fondamentale anche all'interno del prodotto turistico specifico di una singola azienda, in quanto una lettura verticale del prodotto turistico da parte di un produttore, che non consideri cioè il valore degli elementi non direttamente imputabili alla propria attività, può indurlo a fare degli errori. Il turista infatti, legge il prodotto turistico secondo una prospettiva orizzontale, giudica la propria vacanza in modo complessivo, per cui l'esito negativo di un'esperienza anche non imputabile ad una singola azienda turistica può avere effetti indiretti su di essa.

Nei paragrafi successivi di questo elaborato verranno presi in analisi tre progetti di cooperazione, finanziati dalla misura 421 del PSR Veneto 2007-2013, che hanno interessato diversi GAL e territori del Veneto. Si cercherà di considerare in che modo abbiano contribuito a valorizzare l'offerta turistica di una particolare area veneta: i Colli Euganei e la zona sud-occidentale della provincia di Padova.

4.3 Il GAL Patavino e il GAL Bassa Padovana

Nell'ambito territoriale su cui questo elaborato ha concentrato l'analisi dei risultati dei tre progetti considerati, hanno lavorato nel corso della programmazione 2007-2013 due GAL: si tratta del GAL Patavino e del GAL Bassa Padovana.

Il primo è una società consortile entrata in azione già nell'ambito della seconda edizione di LEADER, quindi dal 1994, che si compone di un insieme di soci per l'80% privati e per il restante 20% pubblici. Il GAL Patavino si estende su un territorio di 492.76km², corrispondente a 23 Comuni, che comprende la prestigiosa area dei Colli Euganei, incluso il bacino termale euganeo, e la zona del Montagnanese a sud, più pianeggiante e caratterizzata da una fitta rete di corsi d'acqua. L'area del GAL conta 125.214 abitanti, distribuiti con una densità media pari a circa 254 abitanti per km², con un andamento demografico tendenzialmente positivo.

Il GAL Bassa Padovana è di costituzione più recente; nato nel 2007, ricopre 30 Comuni caratterizzati da una realtà agricola abbastanza omogenea, con una superficie di 536.33 km², una popolazione di 108.666 abitanti ed una densità abitativa inferiore (203 ab./ km²) a quella dell'altro GAL padovano, da cui si dissocia anche per una tendenza demografica negativa.

Il titolo del PSL³ del GAL Patavino, *“Tra colli, pianura e città murate: valorizzazione del patrimonio rurale per uno sviluppo sostenibile”*, lascia già intendere la sua strategia fortemente orientata alla diversificazione dell'attività agricola e all'attività turistica come risorsa per la valorizzazione del territorio e lo sviluppo economico locale. Il tema centrale del PSL è infatti così descritto: *“Sistematizzazione ed integrazione dell'offerta turistica e promozione di un'imprenditorialità multisetoriale per una rinnovata struttura economica rurale nel GAL Patavino”*. [PSL GAL Patavino: 96]

³ Il Programma di Sviluppo Locale è lo strumento con il quale i GAL esplicitano la propria Strategia di Sviluppo Locale ed attuano l'Asse IV del PSR regionale. L'elaborazione del PSL 2007-2013 del GAL Patavino *“Tra colli, pianura e città murate: valorizzazione del patrimonio rurale per uno sviluppo sostenibile”*, è stata curata dallo Studio Associato ST Consulting, approvato dall'Assemblea dei Soci del GAL a Monselice nel 2008 e dalla Regione Veneto nel 2009.

Il PSL del GAL Bassa Padovana⁴ è invece intitolato *“Tra Brenta ed Adige: nuove opportunità di sviluppo sostenibile per il territorio rurale della Bassa Padovana”*, ed è caratterizzato da due tematiche principali:

1. *“sostenere il miglioramento della competitività del settore agricolo-forestale attraverso la crescita qualitativa e l’innovazione di prodotti e processi produttivi, anche creando nuove reti nella filiera dei prodotti;*
2. *sostenere il miglioramento della qualità della vita e dell’attrattività del territorio, diversificare l’attività agricola e rafforzare l’offerta turistica”*. [PSL GAL Bassa Padovana: 91]

4.4 Turismo rurale nell’area Colli Euganei e bassa padovana

L’analisi di contesto, presente nei PSL di entrambi i GAL, permette di delineare un quadro generale del sistema di risorse, riconosciute e potenziali, presenti sul territorio dei due GAL padovani e consiste in un’importante premessa ai fini della sua valorizzazione in chiave turistica.

Il patrimonio naturale e paesaggistico dell’area è innegabilmente ricco e complessivamente molto vario.

L’elemento ambientale più rilevante è sicuramente la presenza, nel contesto del GAL Patavino, del Parco Regionale dei Colli Euganei: 18.694 ettari di colline di origine vulcanica che si ergono isolate dal territorio che le circonda, un’oasi ricca di storia, enogastronomia e molto altro. I Colli Euganei ospitano il bacino termale più grande d’Europa, compreso nei Comuni di Abano Terme, Montegrotto Terme ed altri centri minori. Le terme euganee, di origini antiche e fama internazionale, hanno registrato 631.427 arrivi nel 2013 (+2,21% rispetto al 2011 e +2,53% rispetto al 2013) [Sito Servizio Turismo Provincia PD, Osservatorio Turismo 2013].

⁴ Il PSL 2007-2013 del GAL Bassa Padovana intitolato *“Tra Brenta ed Adige: nuove opportunità di sviluppo sostenibile per il territorio rurale della Bassa Padovana”* è stato curato da Spazio Verde S.r.l. e Approvato dal Consiglio di Amministrazione del GAL a Monselice il 25 agosto 2008 e dalla Regione Veneto nel 2009.

Tuttavia il comprensorio ha sofferto nell'ultimo decennio di un notevole calo delle presenze, sia per i tagli nei rimborsi per le cure termali, che per la concorrenza dell'Est Europa. [Pierobon V., 2013: 20]

La tenuta in termini di arrivi è probabilmente ascrivibile alla generale espansione della componente *wellness* del turismo termale, che comporta soggiorni medio brevi rispetto a quelli a scopo curativo, ma che rappresenta anche un segmento potenzialmente molto redditizio se ben sfruttato. [Ferrari F., 2009: 65]

Oltre ai pendii euganei, anche l'area pianeggiante che giunge a sud fino alla sponda del fiume Adige racchiude importanti risorse naturalistiche e paesaggistiche. Il denominatore comune di questa zona può senz'altro essere identificato nell'acqua, qui si diramano infatti numerosi canali e fiumi in parte navigabili, antiche vie di comunicazione che rappresentano dei potenziali mezzi di fruizione turistica.

Soprattutto nel territorio del GAL Bassa Padovana sono presenti altri ambienti naturali, in particolare zone e biotipi umidi unici, testimoni di un passato paludoso del terreno, ma anche altre aree protette e inglobate nella Rete 2000 e aree umide di origine antropica come le ex cave.

Il panorama paesaggistico di questo tratto della provincia di Padova si completa con elementi culturali e architettonici di pregio, come borghi medievali, castelli, ville venete, le città murate, chiese, edifici monastici, ma anche vecchi opifici industriali come mulini o altri legati alle opere di bonifica della bassa padovana.

Passando alle risorse storiche e artistiche, il territorio dei GAL padovani offre diverse testimonianze, tra cui, oltre alle già citate ville e fortificazioni, alcune aree archeologiche, soprattutto nei Comuni di Este e Montegrotto, e diversi musei "minori" di varia natura (archeologici, etnografici, civici,...).

Il patrimonio di queste terre è fatto anche di prodotti tipici artigianali e soprattutto enogastronomici. Mentre l'attività primaria del GAL Patavino si caratterizza per un mosaico di piccole imprese, produzioni di qualità e un'agricoltura intensiva che ben convive con gli altri settori economici; l'agricoltura della bassa padovana si presenta più estensiva e isolata, ma può comunque vantare alcune produzioni di nicchia.

La gallina padovana di Polverara, il prosciutto d'oca e i bigoli, sono solo alcuni dei tantissimi prodotti agro-alimentari tipici di questa zona, per non parlare dei prodotti agro-alimentari biologici e di quelli certificati, come ad esempio il Prosciutto Veneto Berico-Euganeo DOP, l'olio extra-vergine di oliva Veneto Euganei e Berici DOP e i vini DOC dei Colli Euganei e Friularo di Bagnoli, che sono valorizzati anche da due itinerari tematici, le due Strade del Vino.

Da sottolineare è che l'analisi del territorio contenuta nei PSL di entrambi i GAL padovani, denota la necessità di individuare delle forme di supporto al mercato delle produzioni tipiche e orientate alla qualità, in quanto minacciato dalle politiche della grande distribuzione che non sempre permettono all'agricoltore di percepire un reddito adeguato alla qualità dei suoi prodotti.

Oltre alle Strade del Vino dei Colli Euganei e del vin Friularo, sono presenti sul territorio altri itinerari tematici, tra i quali l'itinerario culturale delle città murate che collega le città medievali di Monselice, Este e Montagnana; l'anello ciclo-pedonale dei Colli Euganei; ma anche altri itinerari di percorrenza più lunga e interprovinciale, che attraversano le terre dei GAL per collegare il centro storico di Padova con altre città, come ad esempio la via del sale e dello zucchero, la quale collega la città di Chioggia, con i suoi litorali caratterizzati da una forte presenza di iodio e sali minerali, a Padova, passando attraverso la bassa padovana, territorio votato alla coltivazione della barbabietola da zucchero e un tempo ricco di zuccherifici.

Gli elementi attrattivi caratterizzanti quest'area sono dunque potenzialmente adatti ad attrarre un turista in cerca di relax e benessere, della degustazione di prodotti enogastronomici locali, della possibilità di praticare dello sport all'aria aperta, di acquistare prodotti originali e genuini, di immergersi in una ricca cultura locale.

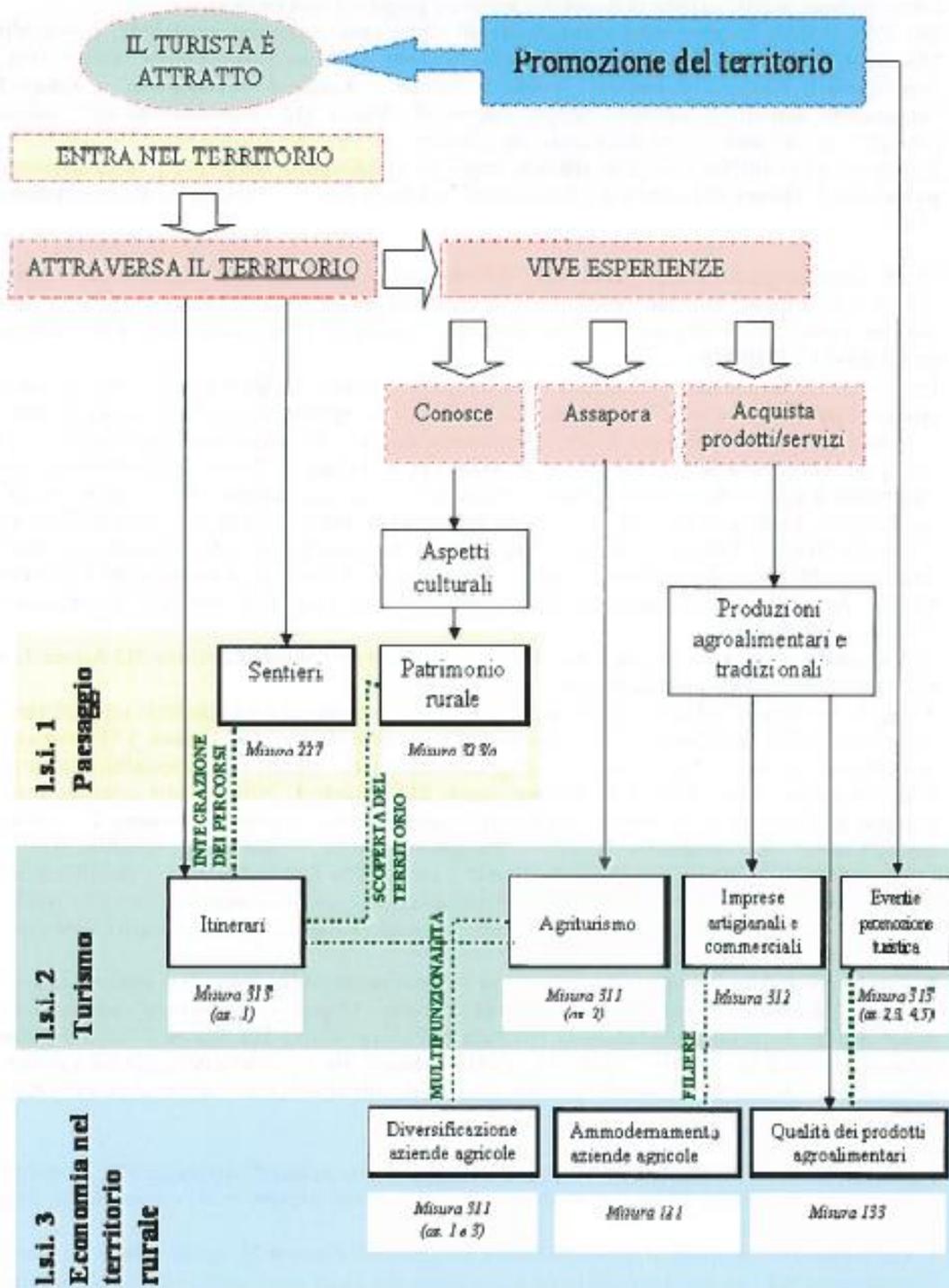
Dal punto di vista dell'accoglienza, della ristorazione e dell'informazione turistica, l'offerta si presenta nettamente superiore nell'area del GAL Patavino, ciò soprattutto per la presenza della tradizionale meta turistica del bacino termale euganeo, che dispone di due uffici turistici e di oltre 120 alberghi e centri termali con personale specializzato.

Nel complesso l'area dei due GAL padovani è dotata di un'infrastruttura turistica abbastanza completa di aziende agrituristiche, fattorie polifunzionali didattiche e ricreative, agenzie di viaggi, pro loco, guide turistiche e naturalistiche.

Tuttavia, lo stesso PSL del GAL Bassa Padovana definisce tra i punti di debolezza della propria area target la sua ubicazione periferica rispetto alle principali vie di comunicazione, oltre che l'insufficiente collegamento e la mancata integrazione tra i piccoli centri comunali, che si sono sviluppati separatamente, in un'ottica campanilistica che certamente non giova allo sviluppo dell'attività turistica. Questo è confermato anche dal fatto che ognuno di essi si fa promotore di eventi spesso ridondanti.

In generale, carenza di integrazione e di messa a sistema dell'offerta turistica e mancanza di una promozione unitaria del territorio sembrano essere gli ostacoli allo sviluppo turistico di queste aree. La strategia di sviluppo locale con la quale i GAL padovani intendono superarli, e promuovere così un'imprenditorialità multifunzionale e uno sviluppo economico e sociale integrato e armonico dei loro territori, è riassunta nello schema seguente.

Figura 4.2: Linea strategica GAL Patavino e connessione con le misure attivate



Fonte: Rapporto annuale sull'attività svolta dal GAL e sullo stato di realizzazione del PSL. Anno 2013

Allo scopo di orientare nella maniera più adeguata possibile la strategia di programmazione degli interventi per la valorizzazione del proprio patrimonio rurale in chiave sostenibile, i GAL hanno inoltre affidato l'incarico all'Università degli Studi di Padova e all'Università IUAV di Venezia di realizzare due ricerche per la valutazione critica delle risorse del territorio.

Questi studi hanno confermato l'esistenza di una domanda turistica attratta da questa zona, ma ribadiscono anche l'esigenza di diversificare, aggregare e promuovere in maniera più coordinata l'offerta turistica, per rendere la destinazione competitiva e l'immagine del territorio forte.

Per i tre progetti di cooperazione interterritoriale e transnazionale presentati nei seguenti paragrafi, i GAL padovani hanno impegnato contributi per 1.170.926,92 euro, erogati ai seguenti beneficiari:

- due enti di formazione accreditati per azioni di formazione ed educazione ambientale sul territorio;
- otto Comuni padovani;
- la Provincia di Padova;
- un Consorzio di promozione turistica.

4.5 Il progetto “Rural Emotion”: turismo culturale nelle aree rurali

“Rural Emotion”, il cui acronimo R.EM richiama la fase del sonno da cui prendono vita i sogni, è un progetto di cooperazione transnazionale pensato per avere una ricaduta sul turismo di alcune aree rurali.

R.EM coinvolge ben altri cinque GAL oltre ai due GAL padovani, di cui quattro veneti (GAL Pianura Veronese, GAL Montagna Vicentina, GAL Terra Berica e GAL Antico Dogado) ed uno finlandese (GAL Aktiivinen Pohjois-satakunta RY).

L'idea alla base del progetto è quella di sfruttare l'immagine di autori e artisti famosi, che hanno vissuto nei territori rurali dei GAL partner o lasciato testimonianza degli stessi nei loro capolavori, per creare mete culturali, in

collegamento con gli itinerari esistenti di mobilità lenta, che promuovano la conoscenza della storia e la fruizione del patrimonio culturale di ciascun territorio da parte di residenti e turisti. R.EM non prevede dunque l'apposizione di segnaletica e cartellonistica per la creazione di itinerari separati, che si sovrapporrebbero almeno in parte ad itinerari già esistenti, bensì un'integrazione trasversale di questi con l'offerta culturale presente sul territorio che attraversano. Ciò, dando un'informazione ai cittadini e ai turisti sui personaggi che li rappresentano, attraverso strumenti comunicativi e promozionali innovativi.

Le terre dei GAL nelle province di Padova, Venezia, Vicenza e Verona, ambienti che variano dai pendii dell'Altopiano di Asiago alle valli da pesca della laguna, oltre ad ospitare un capitale artistico, architettonico, storico e naturalistico d'eccellenza, hanno dato i natali, ospitato o affascinato ed ispirato diversi personaggi illustri, quali Carlo Goldoni ed Eleonora Duse per il GAL Antico Dogado; Mario Rigoni Stern per il GAL Montagna Vicentina; Andrea Palladio e Antonio Fogazzaro per il GAL Terra Berica; il compositore Antonio Salieri ed il poeta Dino Coltro per il GAL Pianura Veronese; ed infine, per i due GAL padovani, Francesco Petrarca, Lord Byron, i poeti trovatori provenzali, ma anche Angelo Beolco detto il Ruzzante.

Il GAL finlandese, reduce da una precedente collaborazione con il GAL Patavino nel corso della programmazione LEADER+, partecipa al progetto in un'ottica di benchmarking, con lo scopo dunque di mettere a confronto il proprio know-how e le proprie risorse culturali con il ricco patrimonio veneto, aumentando così la professionalità dei propri operatori di settore verso un approccio culturale e verso la creazione di itinerari inediti per il panorama turistico rurale finlandese.

Lo scopo di R.EM è da una parte aumentare, anche negli stessi residenti, la consapevolezza del contesto culturale delle aree rurali, dall'altra attirare il turismo culturale nei centri "minori", contribuendo allo stesso tempo a decongestionare le città d'arte.

Le icone scelte come rappresentanti del patrimonio culturale delle terre dei GAL fungono da elemento di coesione tra questi territori, territori che il progetto intende promuovere congiuntamente e far scoprire attraverso degli strumenti di

comunicazione innovativi, tra i quali un'opera fumettistica, con un personaggio protagonista, comune a tutte le storie, ispirato al famosissimo Corto Maltese di Hugo Pratt.

Oltre alla comunicazione, altro fattore fondamentale affinché gli itinerari e le mete culturali si rivelino effettivamente "vive" è il coinvolgimento degli operatori dell'offerta turistica territorio, dal settore della ristorazione, a quelli dell'ospitalità e delle produzioni tipiche.

Le attività di pre-fattibilità hanno dato il via al progetto nella seconda metà del 2011 ed il suo completamento è previsto entro il 2014.

4.5.1 Attività previste e aspetti finanziari

Le azioni previste nell'ambito del progetto sono raggruppabili in tre macro categorie: azioni di pre-fattibilità, attività di supporto e coordinamento, compimento degli interventi di azione comune.

A differenza delle altre, le attività di animazione e progettazione, svolte dai GAL partner per verificare l'esistenza dei presupposti e della fattibilità concreta del progetto, sono state finanziate da risorse esterne al progetto e afferenti alla misura 431, che include le spese effettuate per l'animazione del territorio.

La fase successiva, preliminare all'avvio degli interventi comuni, ha previsto una serie di azioni legate alla gestione del progetto e al supporto tecnico necessario per la sua corretta attuazione.

Le azioni comuni per la realizzazione di R.EM si concretizzano innanzitutto per l'espletamento di una serie di attività informative, comuni a tutti e tre i progetti considerati, che sono state promosse nei confronti degli operatori dell'offerta turistica dei territori target, dunque agenzie e tour operator, consorzi di promozione, guide ed accompagnatori turistici, imprenditori agricoli, microimprese, artigiani, commercianti ed altri operatori economici del territorio.

L'obiettivo di queste azioni è di creare una rete e consolidare il collegamento degli itinerari con l'offerta territoriale complessiva, ma anche di rafforzare la preparazione degli stessi operatori. Quest'attività rientra nella sfera della misura 331 azione 1, "Interventi a carattere collettivo di formazione/informazione, educazione ambientale e sul territorio", ed è stata affidata ad enti di formazione accreditati mediante un bando pubblico.

Per il territorio preso in analisi, due enti hanno ricevuto l'incarico di organizzare e svolgere l'attività formativa concernente i tre progetti considerati: al CIPAT è stata affidata la realizzazione di 12 corsi, di cui ad oggi ne sono stati realizzati 7, mentre all'ente CESCOT sono stati assegnati 24 corsi, di cui solo uno si è concluso al momento. La Regione ha concesso una proroga fino a fine marzo 2015 per l'attivazione di tutti i 36 corsi previsti. Le tematiche affrontate da questi corsi sono molto varie e toccano argomenti importanti, quali ad esempio la diffusione della lingua inglese, le strategie di marketing territoriale, la customer care e la promozione dei prodotti agricoli tipici. Alcune di queste attività sono destinate alle sole donne, con l'obiettivo della promozione dell'occupazione femminile.

Agli 8 corsi già attivati è stata rilevata una partecipazione media di 15 persone, operatori appartenenti a settori eterogenei, dall'agriturismo al b&b, al noleggio di biciclette. Ciò che è possibile evidenziare da queste esperienze, è che i partecipanti in alcuni casi hanno colto non solo l'opportunità di migliorare la propria formazione, ma anche di conoscersi a vicenda, andare oltre la diffidenza e far nascere delle spontanee collaborazioni.

Altra attività prevista, per i soli partner veneti, è quella della creazione di strumenti innovativi per la comunicazione attraverso la misura 313 azione 4, che finanzia iniziative di informazione e pubblicitarie allo scopo di diffondere la conoscenza dell'offerta di turismo rurale. Nello specifico, si è scelto il fumetto, un mezzo di comunicazione che segue le tendenze del linguaggio veloce ed essenziale che caratterizza i tempi recenti e che unisce il mondo della letteratura a quello delle arti visive.

Con la collaborazione della Scuola Internazionale di Comics “Accademia delle arti figurative e digitali”, sono state create sei storie, una puntata per ogni GAL veneto dunque, ognuna legata ai personaggi storici scelti per rappresentare i territori. Il personaggio protagonista delle avventure descritte, individuato tramite un concorso internazionale, unisce il presente al passato; passato che cerca di far emergere insieme alla sua ragazza e ad un amico finlandese, aiutandosi con tutti i mezzi tecnologici e comunicativi contemporanei. Il suo stesso nome, Almorò, un antico nome di dogi veneziani che significa “messaggero dei popoli”, rimanda al passato della Serenissima e di un ricco mondo veneto.

I due GAL padovani e il GAL interprovinciale Antico Dogado si sono impegnati a realizzare, attraverso l’azione 2 (accoglienza) della misura 313 (incentivazione delle attività turistiche), dei punti di assistenza ed informazione multimediale denominati “mystery corner”, dotati di tutto il materiale necessario per la visita dei luoghi d’interesse individuati e delle informazioni utili al soggiorno sul territorio. I due GAL vicentini hanno provveduto alla realizzazione di altri tipi di strumenti informativi multimediali reperibili in diversi comuni del loro territorio.

I sei punti di accoglienza previsti dai GAL Patavino e Bassa Padovana sono dislocati all’interno dei comuni di Arquà Petrarca, Montagnana e Monselice per il primo, Este, Bagnoli di Sopra e Pernumia per il secondo. Questi ultimi due entreranno in funzione da dicembre 2014, mentre per gli altri sono stati fatti interventi di sistemazione e aumento della dotazione di strutture già esistenti. Nello specifico, i punti di accoglienza nei Comuni di Bagnoli di Sopra e Arquà Petrarca si trovano nella biblioteca comunale, a Pernumia all’interno del Municipio, ad Este e Monselice all’interno del punto IAT e a Montagnana all’ingresso del Castello di San Zeno. Dove non vi sono punti di accoglienza con personale specializzato all’interno, sono stati piazzati dei totem esterni, attivi 24 ore su 24.

L’aggregazione dell’offerta turistica e la formazione di nuove competenze tra gli operatori locali coinvolti non avrebbero senso in assenza di un’adeguata azione promozionale, rivolta ai cittadini, agli esperti del settore, ai buyers, ai media e ovviamente ai turisti target.

Da un lato, il progetto mira a promuovere ed incentivare (mediante la misura 313/4 - informazione) la commercializzazione dell'offerta turistica attraverso la predisposizione di pacchetti turistici, che verranno promossi, attraverso materiali di supporto e informazione, in occasione di un importante evento programmato per ottobre 2014 a Monselice: la Borsa del Turismo Rurale del Veneto. Si tratta di un'iniziativa strategica che farà incontrare i pacchetti turistici dei GAL con una quarantina di tour operator ed altri operatori del settore, italiani e stranieri, e che consisterà in un'importante vetrina per i territori dei GAL. Tranne il GAL Pianura Veronese, che ha optato per la modalità attuativa di gestione diretta dell'azione, per la predisposizione dei pacchetti tutti gli altri GAL si sono avvalsi della professionalità dei consorzi di promozione turistica attivi sul territorio target, tra i quali il Consorzio di Promozione Turistica di Padova per l'area analizzata.

D'altro lato, la promozione delle mete culturali è attivata anche attraverso altri canali, dai più tradizionali, come la partecipazione a fiere di settore, ad altri più innovativi, come la diffusione dell'opera fumettistica in forma cartacea e digitale, presentata anche in occasione di una mostra realizzata ad Este in concomitanza di altre iniziative che hanno animato il centro cittadino. I fumetti dei GAL padovani sono stati tradotti in cinque lingue (inglese, tedesco, francese, spagnolo e finlandese) e stampati dalla Provincia di Padova. È inoltre attualmente in corso la pubblicazione giornaliera delle tavole originali dei fumetti sul quotidiano "Il Mattino" di Padova.

Sempre a scopo promozionale il progetto prevede la realizzazione di un documentario di tre minuti raffigurante immagini emozionali del territorio, il quale verrà presentato alle fiere e agli eventi e promosso attraverso il canale web.

Gli eventi *geocaching*, realizzati in collaborazione con il Dipartimento di Geografia dell'Università degli Studi di Padova e durante i quali viene distribuita gratuitamente l'opera fumettistica ai partecipanti, rappresentano un ulteriore strumento promozionale innovativo. Il *geocaching* è un gioco che si sta diffondendo in tutto il mondo, praticato da avventurosi ricercatori dotati di un ricevitore GPS; una sorta di caccia al tesoro high-tech in cui i partecipanti si trovano a cercare dei

piccoli “tesori” racchiusi in contenitori, chiamati *geocache*, nascosti in posti all’aperto. Si tratta di un modo nuovo e divertente di scoprire il territorio. I soggetti chiamati ad attuare queste attività promozionali sono enti locali territoriali, tra cui le province di Padova e Venezia.

La suddivisione della spesa per la realizzazione di R.EM, che ha assorbito risorse pubbliche per 1.198.926 euro, è osservabile nella seguente tabella.

Tabella 4.2 : Piano finanziario progetto R.EM

Fasi operative	Attività	Spesa totale	Quota pubblica	Quota privata	Altre risorse
		(euro)	(euro)	(euro)	(euro)
a) Pre-fattibilità	1. Animazione e progettazione	0	0	0	
TOTALE a)					
b) Coordinamento e supporto attuazione azione comune	2. Coordinamento	193.139,04	187.539,04	5.600,00	
TOTALE b)		193.139,04	187.539,04	5.600,00	
C) Realizzazione interventi azione comune	3. Attività informativa	106.150,00	106.150,00	0	
	4. Realizzazione strumenti innovativi di comunicazione	71.000,00	38.800,00	32.200,00	
	5. Realizzazione di punti di accoglienza	267.000,00	267.000,00		
	5.1 Strumenti per l'informazione	94.375,00	75.500,00	18.875,00	
	6. Progettazione, realizzazione e promozione pacchetti turistici	155.000,00	95.000,00	60.000,00	
	7. Promozione offerta turistica	536.172,35	428.937,88	107.234,47	
	TOTALE C)		1.229.697,35	1.011.387,88	218.309,47
TOTALE GENERALE A+B+C		1.422.836,39	1.198.926,92	223.909,47	

Fonte: Fascicolo di progetto R.EM

4.6 Il progetto “Tur Rivers” : turismo lento tra i grandi fiumi

Altro progetto di cooperazione, questa volta interterritoriale, cui hanno aderito i GAL padovani è “Tur Rivers”, che sta per “Turismo rurale tra i grandi fiumi- Promozione del turismo rurale nei territori di pianura attraversati dai grandi fiumi”. I GAL Patavino, Bassa Padovana, Polesine Delta del Po, Antico Dogado, della Pianura Veronese, il GAL emiliano DELTA 2000 ed il GAL Polesine Adige, in qualità di

capofila, sono i sette GAL italiani che si sono riuniti per dare vita ad un'iniziativa che unisce due temi: il turismo rurale e lo sviluppo ecosostenibile.

Tur Rivers intende sviluppare l'offerta turistica dei territori rurali della Pianura Padana orientale connettendoli attraverso itinerari intermodali e di percorribilità lenta, i quali trovano fondamento nell'identità culturale e la realtà ambientale che accomuna queste aree, ma anche e soprattutto nella particolare morfologia e ubicazione geografica che le caratterizza. Questi territori sono infatti toccati da numerosi corsi d'acqua ed in particolare da alcuni dei più grandi ed importanti fiumi d'Italia, come il Po, l'Adige, la Brenta ed il Bacchiglione, i quali determinano la presenza di habitat, di una fauna e di un'ambiente naturale del tutto particolare. Inoltre, questa campagna si trova in prossimità di diverse mete turistiche affermate, dalle città d'arte, come Padova, Venezia, Ravenna e Ferrara, al lago di Garda, dal bacino termale euganeo, sino alle località balneari della costiera adriatica, come Rimini e Sottomarina.

La mancanza di connessione tra i territori e tra gli itinerari dei singoli GAL partner non giova all'offerta turistica, che risulta frammentata e poco fruibile. Una loro condivisione ed una migliore organizzazione delle attività rurali e turistiche in un'ottica integrata può invece captare quella parte di domanda turistica attratta dalle consolidate mete "classiche", ma interessata anche a vivere altri tipi di esperienze interprovinciali a contatto con la natura e mete alternative collegate da un sistema integrato di mobilità lenta, che include piste ciclabili, percorsi pedonali, ippovie, percorsi di navigazione fluviale e antichi sistemi viari testimoni di storia e cultura locale, come nello specifico le vie Romea e Annia. Grazie a questi collegamenti, che danno un valore aggiunto all'offerta ciclopedonale veneta, il turista potrà ad esempio spostarsi da una città d'arte ad un'altra, come ad esempio da Padova a Ravenna, attraversando la campagna veneta ed i suoi centri minori, come ad esempio Monselice.

La riqualificazione di questi itinerari rurali andrebbe quindi ad integrare l'offerta turistica tradizionale e a far conoscere, grazie al coinvolgimento dei soggetti locali, le eccellenze di un territorio che può emozionare.

4.6.1 Attività previste e aspetti finanziari

Quanto descritto per Rural Emotion, riguardo le fasi preparatorie della parte attuativa del progetto, vale anche per Tur Rivers.

Passando dunque alla fase di realizzazione delle azioni comuni, il fascicolo di progetto distingue tre tipi di azione: una informativa/formativa, una con focus sulla qualificazione degli itinerari ed una informativa/promozionale.

Per quanto riguarda la prima categoria di azioni, il progetto prevede due destinatari: gli attori locali del settore e gli operatori scolastici delle aree target e limitrofe. Ai primi viene riservata la partecipazione ad una serie di interventi diretti a diffondere la consapevolezza e l'apprendimento delle potenzialità locali, tra cui giornate informative e study tour su tematiche legate ai prodotti e al mercato turistico, oltre che studi riguardanti i flussi turistici incoming e la formulazione di un piano di marketing anche in vista della sostenibilità a lungo termine dell'iniziativa. Ai decisori scolastici sono invece indirizzati educational tour sul capitale naturale, storico e culturale che arricchisce gli itinerari, al fine di sensibilizzare le scuole ed attirare il turismo scolastico legato ad importanti tematiche di educazione e protezione ambientale, nonché di fruizione sostenibile di queste aree.

I GAL veneti hanno deciso di affidarsi ad Enti di formazione accreditati per gli interventi di formazione e informazione.

La qualificazione degli itinerari lenti è prevista innanzitutto attraverso l'individuazione degli itinerari di "eccellenza" del territorio, da promuovere unitamente e da sviluppare con l'implicazione degli enti gestori degli stessi e degli operatori come agriturismi, fattorie didattiche, ecc.

Il GAL Patavino e il GAL Bassa Padovana hanno selezionato tre itinerari di slow mobility: l'itinerario della città murate, l'anello dei Colli Euganei e l'itinerario della via del sale e dello zucchero, che collega Padova a Chioggia.

In secondo luogo, la valorizzazione avviene tramite l'apporto da parte di ogni GAL di migliorie strutturali ai percorsi di propria competenza. A tal proposito, i GAL padovani hanno finanziato con il progetto Tur Rivers il potenziamento degli itinerari

individuati attraverso due interventi: l'apposizione di un'adeguata segnaletica e di pannelli informativi e l'istituzione di quattro punti di accoglienza. In particolare, sono stati posti dei totem informativi interni ed esterni all'interno della biblioteca del comune di Cervarese Santa Croce, presso gli impianti sportivi di Vighizzolo d'Este, nel Museo Civico Etnografico di Stanghella e presso le ex scuole di Urbana, adiacenti a delle strutture ricettive ed al Monastero di San Salvaro. Ulteriori opportunità di messa a sistema dell'offerta turistica della zona sono state colte con il sostegno di altre misure del PSL, grazie al quale i GAL stanno ultimando dei lavori di collegamento strutturale tra i tre itinerari e di sistemazione del contesto in cui sono inseriti i punti di accoglienza, con interventi come il restauro del Museo Civico Etnografico di Stanghella.

Tra le azioni di riqualificazione previste dal progetto si citano anche, per gli altri GAL, l'implementazione di progetti riguardanti la sponda veneta del fiume Po lungo l'itinerario della Rete Escursionistica Veneta; la realizzazione di collegamenti intermodali (bici + barca) che uniscono le due sponde del Po nei suoi tratti più significativi.

La terza fase di progetto prevede due tipologie di attività promozionale. Da un lato infatti, c'è la produzione e divulgazione di un logo o slogan che identifichi il progetto e di un cofanetto includente mappe ed altro materiale cartaceo utile alla fruizione degli itinerari, oltre che la realizzazione di un breve documentario, similmente a quanto previsto per R.EM, e di pagine web dedicate. Dall'altro lato, la promozione passa attraverso la partecipazione ad eventi, come l'Expo Bici di Padova, destinati sia agli operatori e alla stampa del settore, che ai consumatori, al fine di far conoscere insieme agli itinerari anche le tipicità e le attività per il tempo libero offerte dai luoghi.

Le risorse investite nel progetto Tur Rivers ammontano a 1.905.451 euro, di cui 1.512.971 rappresentano la quota pubblica.

Per ciò che concerne la spesa pubblica in carico ai GAL veneti, questa ammonta a 1.084.289 euro.

Le misure di attuazione previste dal progetto sono la 227 (Investimenti forestali non produttivi), 313 (Incentivazione delle attività turistiche), 323a (Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale), 331 (Formazione e informazione per gli operatori economici delle aree rurali).

Come per il progetto R.EM, il completamento del progetto è fissato per dicembre 2014.

Tabella 4.3 : Piano finanziario progetto Tur Rivers

Fasi operative	Attività	Spesa totale (euro)	Quota pubblica (euro)	Quota privata (euro)	Altre risorse (euro)
a) Pre-fattibilità	1. Animazione e progettazione				
TOTALE a)					
b) Coordinamento e supporto attuazione	2. Coordinamento	139.346,68	139.346,68	0,00	
TOTALE b)		139.346,68	139.346,68	0,00	
c) Realizzazione interventi azione comune	3. Informazione e/o formazione degli operatori	131.255,14	127.255,14	4.000,00	
	4. Qualificazione degli itinerari	1.160.099,24	866.569,67	293.529,57	
	5. Informazione e promozione	474.750,00	379.800,00	94.950,00	
TOTALE c)		1.766.104,38	1.373.624,81	392.479,57	
TOTALE GENERALE (a+b+c)		1.905.451,06	1.512.971,49	392.479,57	

Fonte: Fascicolo di progetto Tur Rivers

4.7 Il progetto “Open Market”: agroalimentare, artigianato e turismo

Il terzo e ultimo progetto di cooperazione che ha interessato l’area del padovano presa in analisi è denominato “Open Market”, o per esteso “Città storiche, mercati rionali e contadini tra piazze, corti e barchesse”.

A cooperare in questo caso sono cinque GAL, guidati dal GAL Bassa Padovana; si tratta dei GAL della Pianura Veronese, Patavino, Antico Dogado e del GAL friulano Carso – Las Kras.

La motivazione che ha portato alla nascita di questo progetto è la volontà di valorizzare le produzioni tipiche di questi territori, non solo agricole e agro-alimentari, ma anche artigianali, rilanciando il piccolo commercio nei luoghi della tradizione rurale e coinvolgendo le Associazioni di categoria, le Strade del Vino e dei Prodotti Tipici e i Consorzi di Tutela del Prodotto.

In questa prospettiva, il progetto Open Market intende provvedere da un lato al recupero del patrimonio rurale architettonico, come richiama la sua denominazione per esteso, e dall'altro alla rivitalizzazione e calendarizzazione di mercati rionali e contadini del territorio target, in modo tale da creare un itinerario fatto di "mercati – evento" fruibili sia dai residenti, che dai quei turisti interessati ad un'esperienza conoscitiva autentica dei prodotti tipici locali. Questi eventi sono anche organizzati in modo tale da integrarsi con manifestazioni già esistenti sul territorio.

Oltre ad incentivare il turismo rurale, i GAL contribuiscono con questo progetto a far conoscere ville, piazze e barchesse, tradizionali luoghi di aggregazione, a far scoprire i propri prodotti locali, a promuoverne lo scambio tra i territori e, non ultimo, ad incoraggiare la socializzazione tra la popolazione, sempre meno scontata soprattutto con l'emergere delle nuove forme di commercializzazione online.

4.7.1 Attività previste e aspetti finanziari

Evitando considerazioni ridondanti sulle fasi di animazione, progettazione e coordinamento del progetto, si passa a considerare la fase realizzativa.

L'azione informativa, messa in atto dagli enti di formazione selezionati, è finanziata dalla misura 331/1 (Interventi a carattere collettivo di formazione/informazione, educazione ambientale e sul territorio) allo scopo di incrementare l'allacciamento degli operatori economici territoriali ai mercati ed agli eventi correlati, di coinvolgere le attività commerciali ed i pubblici esercizi attraverso la calendarizzazione degli stessi e di determinare un accordo sugli impegni ed un regolamento comune da applicare e condividere tra tutti i soggetti.

Per quanto riguarda gli interventi sostenuti dall'azione riferita alla tutela e riqualificazione di elementi costruttivi e architettonici particolarmente caratterizzanti del patrimonio rurale (323a azione³), il progetto finanzia la manutenzione di immobili e piazze individuate per ospitare i mercati. Nello specifico, i GAL Bassa Padovana e Patavino hanno coinvolto rispettivamente i Comuni di Sant'Elena e Saletto, per la sistemazione dell'aia della barchessa di villa Miari De' Cumani e la riqualificazione di Piazza San Lorenzo, luoghi peraltro situati lungo l'itinerario ciclabile delle Città Murate e che dunque attribuiscono un valore aggiunto allo stesso.

Alla fase di recupero del patrimonio rurale è susseguita quella informativa e promozionale (misura 313/4), attuata attraverso tre vie.

La prima riguarda la progettazione tecnica del layout per l'allestimento dei mercati e ha portato alla selezione, mediante un concorso cui son state inoltrate circa 70 idee, di un logo unico che ha reso riconoscibile l'iniziativa, oltre che alla creazione di punti informativi contenenti materiali promuoventi l'offerta turistica del territorio.

La seconda stabilisce il territorio di ciascun GAL divenga a rotazione sede dell'evento Open Market, cui partecipano ogni volta gli operatori rappresentativi di tutta l'area target, i quali si impegnano anche ad offrire dei momenti dimostrativi dei metodi di lavorazione tradizionali impiegati, opportunità anche di coinvolgimento dei turisti interessati ad immergersi nella cultura locale. Ai soggetti della ristorazione, quali agriturismo, ristoranti ed altri, è offerta la possibilità di mettersi in mostra, preparando piatti legati alla cultura locale, nonché tramite la distribuzione di una mappa che indichi la rete di operatori territoriali del settore.

Infine, ulteriore materiale informativo è stato realizzato e viene divulgato in occasione di questi eventi, sia in forma cartacea che multimediale.

968.500 euro è la cifra pubblica impegnata in questo progetto di cooperazione interterritoriale, che ha attivato una quota di partecipazione privata di 66.500 euro.

Tabella 4.4 : Piano finanziario progetto Open Market

Fasi operative	Attività	Spesa totale	Quota pubblica	Quota privata	Altre risorse
		(euro)	(euro)	(euro)	(euro)
a) Prefattibilità	1. Animazione e progettazione				
TOTALE a)		0	0	0	
b) Coordinamento e supporto attuazione Comune	2. Coordinamento				
TOTALE b)		87.500,00	87.500,00		
c) Realizzazione interventi azione comune	3. Azioni di informazione	55.000,00	55.000,00		
	4. Recupero riqualificazione e valorizzazione del patrimonio rurale	500.000,00	500.000,00		
	5. Eventi ed attività promozionali	332.500,00	266.000,00	66.500,00	
c1) GAL CARSO(*)	Attività da definire GAL Carso	60.000,00	60.000,00		
TOTALE c)		947.500,00	881.000,00	66.500,00	
TOTALE GENERALE (a+b+c)		1.035.000,00	968.500,00	66.500,00	

Fonte: Fascicolo di progetto Open Market

CONSIDERAZIONI FINALI

Come enunciato nella parte introduttiva, questa tesi si è posta l'obiettivo di sottolineare come i Gruppi di Azione Locale abbiano contribuito a migliorare l'offerta di turismo rurale di un'area veneta attraverso tre progetti di cooperazione, finanziati dall'Asse IV del PSR del Veneto 2007-2013. Essendo il completamento delle attività previsto per la fine del 2014, non è stato possibile fare delle valutazioni in termini di flussi turistici. Tuttavia, grazie ad alcune informazioni gentilmente fornite dal GAL Patavino, all'analisi descrittiva dei progetti, è stato possibile affiancare alcuni risultati già riscontrabili nell'area rurale racchiusa tra i confini dei due GAL Patavino e Bassa Padovana.

L'impianto teorico alla base dell'elaborato ha toccato quattro principali tematiche ed ha portato alle seguenti considerazioni.

Per quanto riguarda la PAC, lo studio ne ha ripercorso le tappe evolutive allo scopo di mettere in risalto il suo effettivo passaggio da politica settoriale, a politica fondata sulla multifunzionalità dell'attività primaria e sulla capacità dei suoi operatori di generare benefici pubblici, in termini ambientali, economici, sociali e paesaggistici. Specificatamente, Agenda 2000 ha rappresentato un fondamentale cambiamento degli orientamenti della PAC, con la suddivisione tra primo pilastro, dedicato alle misure di mercato e prezzo, e secondo pilastro, inerente la politica di sviluppo rurale. In seguito, la riforma Fischler e l'Health Check hanno fornito strumenti innovativi tra i quali la modulazione, che ha consentito di puntare all'equilibrio tra i due pilastri attraverso il graduale spostamento di risorse dal primo al secondo. Una novità nella politica di sviluppo rurale 2007-2013 è stata la sua suddivisione in tre assi d'intervento tematici ed un quarto asse metodologico e trasversale. Questo ha assorbito l'iniziativa comunitaria LEADER, che ha l'obiettivo di implementare strategie di sviluppo rurale innovative e multisettoriali, coinvolgendo gli attori locali attraverso lo strumento del partenariato.

La nuova PAC blocca la tendenza di rafforzamento della politica di sviluppo rurale, in quanto la riduzione delle sue dotazioni per la programmazione 2014-2020 interessa, seppur in maniera minore rispetto al primo, anche il secondo pilastro. In compenso, vi è una forte spinta verso una maggiore complementarità del FEARS con gli altri fondi strutturali e di investimento europei.

Ripercorrendo l'evoluzione di LEADER, si è dimostrato il crescente rilievo datogli a livello europeo, oltre che attraverso l'ampliamento della sua copertura territoriale, anche e soprattutto tramite l'aumento delle risorse finanziarie a sua disposizione, passate da 1,2 miliardi di euro affidatigli nella sua fase sperimentale, ai 9,2 della programmazione 2007-2013. L'inserimento di LEADER nel "mainstream" della politica di sviluppo rurale, se da una parte ne ha aumentato le risorse ed ha offerto opportunità di integrazione tra i vari assi, dall'altra sembra aver aggravato le complessità della sua gestione.

Restringendo il panorama al Veneto, la Regione ha assegnato all'Asse LEADER più di 100,8 milioni di euro, dei quali ha riservato l'80% per interventi volti al raggiungimento degli obiettivi del terzo asse: la diversificazione economica ed il miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali. I dati della Regione dimostrano che i GAL hanno avuto delle difficoltà nel raggiungimento degli obiettivi di spesa, tuttavia 12 di essi hanno centrato l'obiettivo del 100% al termine del 2013, mentre i rimanenti due hanno superato il 90%. Le criticità maggiori sono state riscontrate nel generale ritardo nell'erogazione dei fondi, oltre che nell'avvio, avvenuto solo a partire dal 2012, dei progetti di cooperazione, già caratterizzati da altre problematiche soprattutto nei casi di cooperazione transnazionale. Il lungo iter che ha portato i GAL ad essere effettivamente operativi dal 2011, oltre alle lunghe tempistiche necessarie all'attivazione delle risorse, ha rallentato e ostacolato la progettazione integrata, che rappresenta invece il punto di forza del metodo LEADER. Proprio i progetti di cooperazione, che presentano le difficoltà maggiori,

sono quelli che rispecchiano più di tutti la capacità dei GAL di “fare sistema” e coordinare diverse progettualità e diversi partner, coi rispettivi territori.

Per quanto riguarda il turismo, si è evidenziato come le tendenze della domanda rivelino una sempre maggiore personalizzazione delle esigenze del turista, più attratto dai turismi “alternativi”, più propenso ad immergersi nella cultura locale e sempre più tentato dall’offerta di competitors a livello globale. I diversi autori consultati, concordano sulla necessità di una visione strategica per la creazione di un prodotto turistico valido, composto dall’insieme delle risorse opportunamente messe a sistema, interpretate, organizzate e gestite in maniera sinergica, ciò compatibilmente con le peculiarità del territorio. Ogni piccolo tassello che compone una destinazione condiziona la percezione del turista dell’intera vacanza, per cui il territorio ed i suoi operatori nel complesso influiscono anche sul prodotto turistico specifico di una singola azienda.

Entrando nel vivo di Rural Emotion, Tur Rivers e Open Market, va subito messa in rilievo l’importanza dell’attività informativa che ha accomunato tutti e tre i progetti. I corsi e gli study tour che gli enti di formazione stanno svolgendo apportano un doppio beneficio all’offerta turistica del territorio dei GAL padovani: da un lato infatti, informano sulle potenzialità locali di sviluppo del settore e migliorano le competenze degli operatori dell’offerta; d’altro lato, queste iniziative offrono opportunità di incontro e conoscenza reciproca tra i partecipanti, promuovendo forme di collaborazione inedite. A conferma dell’importanza del coinvolgimento del complesso degli operatori del sistema territorio, i GAL hanno rivolto la loro azione verso soggetti appartenenti a settori eterogenei, dalle agenzie ai consorzi di promozione, dalle guide turistiche agli artigiani, dai ristoratori agli imprenditori agricoli e così via, promuovendo l’integrazione del turismo con le altre attività produttive del territorio. Nell’ambito di Tur Rivers, alcuni educational tour sono stati indirizzati a docenti e decisori scolastici, incentivando il turismo scolastico.

Facendo leva sull'immagine dell'Italia fortemente ancorata al suo patrimonio culturale, Rural Emotion diffonde la conoscenza del ricco contesto culturale "minore" dell'area rurale padovana, composto da ville venete, città murate, castelli e molto altro. Il progetto non si è sovrapposto agli itinerari già esistenti, ma ha integrato gli stessi in modo trasversale, attraverso un'organizzazione tematica delle risorse culturali di tutti i territori coinvolti, superando così logiche campanilistiche poco fruttuose.

Il filo conduttore scelto per interpretarle è l'insieme di testimonianze lasciate da artisti famosi che hanno vissuto nelle terre dei GAL partecipanti, le quali sono state collegate da un'opera fumettistica divisa in sei puntate, uno strumento innovativo in linea con il linguaggio attuale, veloce ed essenziale. La diffusione del fumetto è promossa attraverso iniziative come la pubblicazione delle tavole originali sul quotidiano "Il Mattino" di Padova, e l'organizzazione di eventi innovativi, quali il geocaching, sorta di caccia al tesoro high-tech che porta i partecipanti alla scoperta del territorio.

I GAL padovani stanno inoltre provvedendo alla creazione di sei punti informativi; alcuni ubicati all'interno di punti di accoglienza già dotati di personale specializzato, altri realizzati sotto forma di totem multimediali consultabili 24 ore su 24, dove turisti e residenti, anche questi non sempre consapevoli del valore culturale del proprio territorio, potranno fornirsi dell'opera fumettistica e di altri materiali divulgativi. Sensibilizzando i residenti sulle proprie risorse, i GAL compiono un'azione strategica in un'ottica di credibilità, crescita di valore e competitività del territorio nei confronti dei turisti.

Altro vantaggio apportato da Rural Emotion al sistema dell'offerta, è la predisposizione di pacchetti turistici praticamente assenti per l'offerta di turismo rurale del padovano, promossi soprattutto in occasione dell'importante evento della Borsa del Turismo Rurale del Veneto organizzata a Monselice.

Passando ai risultati del progetto Tur Rivers nell'area rurale padovana, questo ha il merito di aver potenziato tre itinerari di percorribilità lenta che fanno risaltare le sue peculiarità rendendole fruibili in modo sostenibile: l'itinerario delle città

murate, l'anello dei Colli Euganei e l'itinerario della via del sale e dello zucchero. Ciò, provvedendo ad apporvi un'adeguata segnaletica ed istituendovi quattro punti di accoglienza, ma anche, e qui si evidenziano le potenzialità della cooperazione nell'attuare progetti su larga scala, connettendoli con gli itinerari intermodali (pedonali, ciclabili e navigabili) dei territori degli altri GAL coinvolti. Il superamento di questa frammentazione, dà un valore aggiunto all'offerta di turismo sostenibile, consentendo a quel segmento di domanda attratto dalle città d'arte limitrofe alle terre dei GAL, come Padova e Ravenna, ma anche dalla natura e dalla conoscenza delle realtà locali, di raggiungerle passando attraverso, e magari soggiornando, nell'area rurale che in quest'ottica non le divide, bensì le collega.

Da sottolineare è inoltre che i GAL padovani hanno colto l'opportunità di ampliare questi risultati sostenendo interventi finanziati dal PSL, al di fuori del progetto di cooperazione, come il restauro del Museo Civico Etnografico di Stanghella all'interno del quale è inserito un punto di accoglienza.

L'ultimo progetto considerato ha puntato sull'attrazione esercitata dall'enogastronomia italiana e sulla tendenza della domanda turistica a cercare delle esperienze di consumo autentiche e immerse nell'identità locale, rilanciando il commercio nei tradizionali luoghi di aggregazione rurale. Questo contribuendo nel territorio padovano al recupero della barchessa di un'antica villa nel comune di Sant'Elena e della Piazza San Lorenzo a Saletto, (luoghi situati lungo l'itinerario delle Città Murate) per renderli sede, a rotazione con luoghi degli altri GAL partner, degli eventi "Open Market". A questi partecipano artigiani, produttori locali, Consorzi di Tutela e soggetti della ristorazione per commercializzare i prodotti tipici locali, offrire momenti dimostrativi dei metodi di lavorazione impiegati e preparare piatti legati alla cultura locale.

Nel complesso possiamo dunque affermare che i progetti analizzati contribuiscono non solo a migliorare l'offerta di turismo rurale padovano, ma anche a diversificare l'offerta turistica veneta in generale, contribuendo potenzialmente ad aumentare l'attrattività delle mete tradizionali limitrofe, quali la città di Padova ed il bacino termale euganeo.

Altro aspetto, di rilievo più generale, è relativo alla PAC, dato che si è potuto evidenziare come il recente orientamento verso la politica di sviluppo rurale, possa essere foriero di valide opportunità di crescita economica, sociale e ambientale di alcuni contesti territoriali.

BIBLIOGRAFIA

Belletti G., (2010) "Ruralità e turismo", in Rivista *Agriregionieuropa*, anno 6 n°20, Associazione "Alessandro Bartola", Ancona.

(<http://agrireregionieuropa.univpm.it/content/article/31/20/ruralita-e-turismo>)

Bruzzo A., (2012) "Lo sviluppo rurale delle regioni europee tra settorialità e complementarità", in Rivista *Agriregionieuropa*, anno 8 n°29, Associazione "Alessandro Bartola", Ancona.

(<http://agrireregionieuropa.univpm.it/content/article/31/29/lo-sviluppo-rurale-delle-regioni-europee-tra-settorialita-e-complementarita>)

Croce E. e Perri G., (2008) *Il turismo enogastronomico. Progettare, gestire, vivere l'integrazione tra cibo, viaggio, territorio*, Franco Angeli Editore, Milano.

De Filippis F., (2008) "L'Health check della Pac: uno sguardo d'insieme", in De Filippis F. (a cura di), *Il futuro della Pac dopo l'Health check*, Quaderni del "Gruppo 2013", Edizioni Tellus, Roma.

Di Napoli R., (2014) *L'attuazione dell'Asse IV, giugno-dicembre 2013*, INEA, Roma.

Di Rienzo M. (a cura di), (2011) "Il LEADER che sarà", Report *Approccio LEADER*, n. 5, Task Force Leader della Rete Rurale Nazionale, Roma.

Di Rienzo M. e Di Napoli R. (a cura di), (2013) "Dall'approccio Leader allo Sviluppo Locale di tipo Partecipativo (CLLD). Quali prospettive in Italia e in Europa", Report *Approccio LEADER*, n. 12, Task Force Leader della Rete Rurale Nazionale, Roma.

Di Vittorio A., (2010) "Le prospettive del turismo "esperienziale" nel contesto dell'economia italiana", in Periodico *Economia Italiana*, n.2, Banco di Roma Editore, Roma.

Ferrari F. (a cura di), (2009) *Atlante del turismo in Italia*, Società Geografica Italiana, Carrocci, Roma.

Lanfranchi M. (a cura di), (2008) *Agroalimentare e turismo: fattori aggreganti dell'identità rurale*, Ed. EDAS, Messina.

Mantino F. (a cura di), (2009) *L'anomalia nella PAC: eterogeneità e dinamiche del LEADER in Italia*, Quaderno della Rete Nazionale per lo Sviluppo Rurale, INEA, Roma.

Mantino F., (2013) "La riforma delle Politiche di sviluppo rurale 2014-2020", *Rivista Agriregionieuropa*, anno 9 n°35, Associazione "Alessandro Bartola", Ancona.
(<http://agriregionieuropa.univpm.it/content/article/31/35/la-riforma-delle-politiche-di-sviluppo-rurale-2014-2020>)

Meester G. et al., (2002) "I fatti salienti della Politica Agricola Comune", in Lucchetti W., Harpes R. e Laccone G. (a cura di), *Storia della politica agricola comune europea*, EBS editoriale Bortolazzi STEI, Verona.

Michielli M., (2013) "Terzo Veneto, pensieri sparsi e riflessioni su una via d'uscita", in Mencini G. (a cura di), *Il turismo a Venezia e nel Veneto. Problema o risorsa?*, Supernova Edizioni, Venezia Lido.

Pareglio S., (2007) *Agricoltura, sviluppo rurale e politica regionale nell'Unione Europea. Profili concorrenti nella programmazione e nella pianificazione dei territori rurali*, Franco Angeli Editore, Milano.

Pierobon V., (2013) "Turismo senza rete, rischio crolli", in Mencini G. (a cura di), *Il turismo a Venezia e nel Veneto. Problema o risorsa?*, Supernova Edizioni, Venezia Lido.

Pilati L., (2004) *Marketing agro-alimentare*, UNI Service Editrice, Trento.

Segrè A. e Frascarelli A., (2008) "L'evoluzione della Politica agricola comune", in Segrè A. (a cura di), *Politiche per lo sviluppo agricolo e la sicurezza alimentare*, Carocci Editore, Roma.

Segrè A. e Gaiani S., (2008), "La Politica di sviluppo rurale", in Segrè A. (a cura di), *Politiche per lo sviluppo agricolo e la sicurezza alimentare*, Carocci Editore, Roma.

Sotte F., (2014) *Da una Pac all'altra. Analisi e prospettive*, Lezione, Agriregionieuropa, Associazione "Alessandro Bartola", Ancona.

http://agriregionieuropa.univpm.it/system/files/sitecontent/event/field_attachment/2014-8846/slideslezionebartola2014-3167.pdf

Tamma M., (2002) "Destination management: gestire prodotti e sistemi locali di offerta", in Franch M. (a cura di), *Destination management. Governare il turismo tra locale e globale*, G. Giappichelli Editore, Torino.

Trevisan G., (2000) *Economia e politica dell'agricoltura*, Libreria Editrice Cafoscarina, Venezia.

Zumpano C. (a cura di), (2009) *La cooperazione e la politica di sviluppo rurale 2007-2013 a confronto*, Rapporto della Rete Nazionale per lo Sviluppo Rurale, INEA, Roma.

ALTRI RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Commissione Europea, (2008) “I risultati di Leader: diversità delle esperienze territoriali”, *Leader + Magazine*, Rivista quadrimestrale dell’Osservatorio Europeo delle Zone Rurali, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo.

Commissione Europea, (2006) *L’iniziativa Leader – Guida generale*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo.

Commissione Europea, (2008) *La politica di sviluppo rurale dell’UE 2007-2013*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo.

Coordinamento dei GAL del Veneto, (2014) *Lo Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo in Veneto. Spunti, riflessioni e proposte del Coordinamento dei GAL del Veneto*.

INEA, (2014) *Cooperando fra aree rurali : i progetti Leader ed extra-Leader dei gruppi di azione locale italiani*, Rapporto di ricerca della Rete Rurale Nazionale, Roma.

INEA, (2014) *La nuova PAC 2014-2020. Una guida pratica per una visione d’insieme*, Roma.

Istituto Nazionale Ricerche Turistiche (ISNART), (2013) *Impresa turismo 2013*.

Regione Veneto (a cura di), (2014) *ASSE IV Leader nel Programma di Sviluppo Rurale del Veneto*, Scheda Leader Veneto.

Regione Veneto, (2014) *Italy - Rural Development Programme (Regional) -*

Veneto 2014-2020.

Regione Veneto, (2013) *Programma di Sviluppo Rurale per il Veneto 2007-2013.*

Regione Veneto, (2014) *Relazione annuale sullo stato di attuazione del Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013. Anno 2013.*

Regione Veneto, (2012) *Valutazione in itinere del Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 della Regione del Veneto. Aggiornamento della Relazione di Valutazione Intermedia.*

Regione Veneto, Sezione Sistema Statistico Regionale (SSSR), (2013) "Trasformazione e sviluppo di tendenze turistiche e culturali", in *Rapporto statistico 2013. Trasformazioni e sviluppo.*

Rete Europea per lo Sviluppo Rurale (RESR), (2010) *Summary of the Extended Report on the Implementation of Leader Approach, Focus Group Leader 1.*

Veneto Agricoltura (a cura di), (2013) *L'agricoltura al centro. La riforma della PAC 2014-2020*, Quaderno Europe Direct Veneto, n. 15, Veneto Agricoltura, Legnaro.

Veneto Agricoltura, (2008) *LEADER + 2000/2006 un programma europeo per lo sviluppo delle aree rurali del Veneto*, Veneto Agricoltura, Legnaro.

Veneto Agricoltura, (2014) *Agricoltura Veneta*, Anno XV, n.2, periodico di settore della Regione, Veneto Agricoltura e AVEPA.

SITOGRAFIA

AgriRegioniEuropa: www.agriregionieuropa.it

Associazione Europea LEADER per lo Sviluppo Rurale: www.elard.eu

Consorzio DMO Padova e Terme Euganee: www.turismopadova.it

Coordinamento dei GAL del Veneto: www.gal.veneto.it

EUR-Lex: www.eur-lex.europa.eu

GAL Bassa Padovana : www.galbassapadovana.it

GAL Patavino : www.galpatavino.it

Gruppo 2013 : www.gruppo2013.it

Istituto Nazionale Ricerche Turistiche (ISNART): www.isnart.it

Regione Veneto : www.regione.veneto.it

Rete Rurale Nazionale: www.reterurale.it

Rete Europea per lo Sviluppo Rurale: www.enrd.ec.europa.eu

Servizio Turismo della Provincia di Padova: www.padovatravel.it

Sito Ufficiale della Commissione Europea: www.ec.europa.eu

Sito Ufficiale dell'Unione Europea : www.europa.eu

Veneto Agricoltura: www.venetoagricoltura.org

Portale Integrato per l'Agricoltura Veneta: www.piave.veneto.it

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. n. 38,39,40 del Trattato di Roma del 25 marzo 1957 relativo all'istituzione della Comunità Europea.

Regolamento (CEE) n. 17/1964 relativo alle condizioni di concorso del FEAOG.

Direttiva (CEE) n. 159/1972 relativa all'ammodernamento delle aziende agricole.

Direttiva (CEE) n. 160/1972 concernente l'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola ed alla destinazione della superficie agricola utilizzata a scopi di miglioramento delle strutture.

Direttiva (CEE) n. 161/1972 concernente l'informazione socio-economica e la qualificazione professionale delle persone che lavorano nell'agricoltura.

Regolamento (CEE) n. 797/1985 relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio n. 501 del 1988 sul futuro del mondo rurale.

Regolamento CEE n. 1765/1992 che istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi.

Regolamento (CEE) n. 2078/1992 relativo a metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio naturale.

Regolamento (CEE) n. 2079/1992 che istituisce un regime comunitario di aiuti al prepensionamento in agricoltura.

Regolamento (CEE) n. 2080/1992 che istituisce un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo.

Regolamento (CEE) n. 2081/1992 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari.

Regolamento (CEE) n. 2081/1993 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti.

Regolamento (CE) n. 1257/1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEAOG e che modifica ed abroga taluni regolamenti.

Regolamento (CE) n. 1783/2003 che modifica il regolamento (CE) n. 1257/1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEAOG.

Regolamento (CE) n. 1290/2005 relativo al finanziamento della PAC.

Regolamento (CE) n. 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte dei FEASR.

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

Deliberazione della Giunta Regionale del Veneto n. 199 del 12/02/2008, Programma di sviluppo rurale per il Veneto 2007-2013. Apertura termini del primo bando

generale di presentazione delle domande. Condizioni e priorità per l'accesso ai benefici.