

incluso): in queste Regioni, alla luce delle precedenti considerazioni, le opportunità offerte alle aree montane dalla Programmazione dei Fondi strutturali sono inferiori a quelle dell'Obiettivo 1, anche per il fatto, non trascurabile, che le risorse globalmente disponibili sono inferiori.

4.2.2.3 Le opportunità per le aree di montagna derivanti dai Piani di Sviluppo Rurale

I Piani di sviluppo rurale (PSR) rappresentano lo strumento più importante di intervento per l'agricoltura nelle Regioni del Centro-Nord, in quanto includono tutte le misure previste dal Regolamento (CE) N. 1257/99. Nelle Regioni dell'Obiettivo 1, invece, gran parte delle risorse per lo sviluppo rurale sono veicolate attraverso i POR, che sono stati esaminati nel paragrafo precedente.

Quante delle risorse previste dai PSR possono essere destinabili all'agricoltura di montagna?

Rispondere a questo quesito non è semplice, in quanto, a meno di vincoli di destinazione specifici, gran parte delle misure previste dai PSR sono di tipo "orizzontale" rispetto al territorio e come tali generalmente sono applicabili a tutto il territorio regionale. Difatti, tranne qualche eccezione, nei PSR non è rinvenibile una concentrazione delle risorse su priorità territoriali, come abbiamo potuto notare, viceversa, nei POR dell'Obiettivo 1 con lo strumento dei PIT.

Una qualche risposta, comunque, è possibile fornirla considerando quelle misure che più direttamente interessano l'agricoltura di montagna. La tabella 5, che illustra la ripartizione delle risorse FEOGA-Garanzia e della spesa pubblica totale nel complesso dei PSR delle Regioni fuori Obiettivo 1 (INEA, 2000), evidenzia che peso abbiano le misure del Regolamento sullo sviluppo rurale: sommando l'indennità compensativa e le altre misure forestali, si arriva a poco più del 10% delle riserve pubbliche totali. Si tratta comunque di misure che non sono in grado, da sole, di migliorare la situazione strutturale dell'agricoltura di montagna. Si vuole notare, pertanto, che la soluzione più opportuna non appare essere quella d'incrementare il peso, bensì di far convergere verso priorità territoriali le altre misure dei PSR.

Tabella 4.8 - PSR fuori obiettivo 1. Dotazione finanziaria delle misure previste

	Quota FEOGA	% su totale FEOGA	Spesa pubblica totale	% su totale spesa pubblica
a) investimenti nelle aziende agricole	344,0	12,1	1.059,7	15,5
b) insediamento dei giovani agricoltori	161,2	5,6	353,6	5,2
c) formazione	24,9	0,9	53,2	0,8
d) prepensionamento	11,4	0,4	25,5	0,4
e) zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali	160,7	5,6	379,6	5,6
f) misure agroambientali	1.198,7	42,0	2.451,5	35,9
g) miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli	185,1	6,5	577,0	8,4
h) imboschimento delle superfici agricole	216,3	7,6	438,9	6,4
i) altre misure forestali	129,8	4,5	323,9	4,7
j) miglioramento fondiario	18,1	0,6	43,9	0,6
k) ricomposizione fondiaria	6,3	0,2	18,2	0,3
l) avviamento di servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole	22,3	0,8	62,9	0,9
m) commercializzazione di prodotti agricoli di qualità	31,7	1,1	88,5	1,3
n) servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	30,8	1,1	95,6	1,4
o) rinnovamento e miglioramento dei villaggi	22,7	0,8	55,0	0,8
p) diversificazione delle attività del settore agricolo e delle attività affini	31,5	1,1	87,8	1,3
q) gestione delle risorse idriche in agricoltura	60,7	2,1	156,8	2,3
r) sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali	61,7	2,2	149,5	2,2
s) incentivazione delle attività turistiche e artigianali	23,9	0,8	93,2	1,4
t) tutela dell'ambiente	44,4	1,6	121,4	1,8
u) ricostituzione del potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali	16,1	0,6	42,5	0,6
v) ingegneria finanziaria	13,8	0,5	43,7	0,6
altri interventi	37,3	1,3	115,5	1,7
Totale	2.853,4	100,0	6.837,2	100,0

Fonte: elaborazioni sui prospetti finanziari dei PSR

A supporto di queste indicazioni ci viene la valutazione che l'INEA ha condotto, per conto del Ministero delle Politiche Agricole e della Commissione Europea, sull'applicazione nel Centro-Nord del Regolamento (CE) n.950/97 per il periodo 1994/99. In particolare, l'attenzione va qui posta sul ruolo dell'indennità compensativa. Al riguardo, il lavoro dell'INEA ha messo in evidenza che l'incidenza media dell'indennità percepita dall'agricoltore non oltrepassa il 6% del reddito netto aziendale annuo. Se l'obiettivo della misura è quello di stimolare e promuovere il mantenimento della popolazione rurale nelle imprese dei territori svantaggiati, ci si chiede se, considerato il livello di incidenza sul reddito, essa possa essere in grado effettivamente di esercitare un incentivo a rimanere in azienda. Soprattutto se si considera che, nelle aziende più piccole, le più diffuse e certamente quelle che avrebbero necessità d'incentivazioni di maggiori entità dati i bassi livelli di reddito complessivo, l'incidenza dell'aiuto sul reddito non si accresce in modo rilevante, raggiungendo il 7% del reddito netto.

4.2.3 Le opportunità per le aree di montagna derivanti dalle Iniziative Comunitarie

Per l'attuale periodo di programmazione, la Commissione Europea, ha ridotto il numero delle Iniziative Comunitarie da 13 a 4. In particolare, sono state confermate le Iniziative INTERREG, LEADER e URBAN, ed è stata creata una nuova iniziativa EQUAL, la quale tratterà le tematiche presenti nelle precedenti iniziative indirizzate alle risorse umane (OCCUPAZIONE e ADPAT). Alle stesse è stata assegnata una dotazione finanziaria complessiva di 10.442 milioni di EURO, circa il 5% delle risorse previste per i fondi strutturali. Nello specifico, al nostro Paese sono state assegnate l'11,2% delle risorse disponibili, così ripartite: INTERREG III 426 milioni di EURO, LEADER PLUS 267, URBAN II 108, EQUAL 371⁽¹³⁾.

Fra le passate Iniziative, quelle che hanno maggiormente interessato le aree montane sono INTERREG II e LEADER II. Esse, in particolare, hanno consentito ai territori montani di acquisire una notevole esperienza in materia di cooperazione transnazionale. Nello specifico, mentre INTERREG - finanziando progetti rivolti a favorire l'assetto territoriale delle zone montane ricadenti nello spazio alpino e nel bacino del mediterraneo - ha operato sul fronte della cooperazione fra le istituzioni, LEADER II ha sperimentato la cooperazione fra partenariati locali allargati. In ogni caso, ambedue hanno dimostrato come la cooperazione - nelle sue varie forme - possa apportare un valore aggiunto ai

¹³ Ad esse vanno sommate anche i 56 milioni di euro, relativi alla riserva di risorse che il Consiglio Europeo ha assegnato alla Regione Abruzzo¹³. In particolare, detta riserva sarà così ripartita: 19,2 Meuro ad INTERREG III, 12 Meuro a LEADER +, 16,7 Meuro a EQUAL. I restanti 8 Meuro saranno distribuiti fra le stesse Iniziative, proporzionalmente al loro peso finanziario, a valere sulle rispettive indicizzazioni 2004-2006.

processi di sviluppo locale (scambio di prassi, di know-how, raggiungimento di massa critica)⁽¹⁴⁾.

4.3 L'INIZIATIVA COMUNITARIA INTERREG III

La comunicazione della Commissione agli Stati membri del 28 aprile 2000 che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa Comunitaria INTERREG III, chiarisce le caratteristiche delle 3 sezioni sulle quali si articola l'iniziativa e per ciascuna indica le finalità, le zone di intervento, le tematiche prioritarie e tutte le procedure di attuazione e di finanziamento. Come è noto le tre sezioni nelle quali si suddivide l'iniziativa sono: la Cooperazione transfrontaliera (sezione A), la Cooperazione transnazionale (sezione B), la Cooperazione interregionale (sezione C9).

Con la comunicazione della Commissione agli Stati membri del 7 maggio 2001 che riguarda la *Cooperazione interregionale - sezione C dell'iniziativa Comunitaria Interreg III* si completa la normativa che regola l'attuazione dell'iniziativa.

L'obiettivo generale dell'iniziativa INTERREG rimane, come in passato, quello di evitare che i confini nazionali ostacolino lo sviluppo equilibrato e l'integrazione del territorio europeo. L'isolamento delle zone frontaliere ha un duplice aspetto: da un lato, i confini rappresentano per le comunità di tali zone una barriera economica sociale e culturale ed impediscono di gestire coerentemente gli ecosistemi; dall'altro le zone frontaliere vengono spesso trascurate dalle politiche nazionali e di conseguenza le loro economie hanno tendenza a diventare periferiche nell'ambito dello Stato di cui fanno parte.

Il mercato unico e l'Unione economica e monetaria costituiscono potenti catalizzatori ai fini di un cambiamento; rimane comunque un ampio margine d'azione per rafforzare la cooperazione a beneficio reciproco delle zone frontaliere di tutta la Comunità. La sfida diventa ancora più impegnativa nella prospettiva di ampliamento della Comunità, che determinerà un aumento delle frontiere interne dell'Unione Europea ed uno spostamento progressivo verso est delle frontiere esterne dell'Unione.

¹⁴ Alle Iniziative INTERREG e LEADER vanno aggiunte anche le azioni pilota di cooperazione transnazionale in materia di assetto del territorio, finanziate dall'articolo 10 del regolamento FERS. Si tratta delle Azioni ARCHI-MED (che riguarda lo spazio del Mediterraneo Centrale ed Orientale: Grecia e Italia) e ALPINE SPACE (che riguarda lo spazio alpino: Austria, Germania e Italia).

Cooperazione transfrontaliera (sezione A)***Finalità:***

Cooperazione transfrontaliera tra autorità di zone limitrofe ai fini della creazione di poli socio-economici transfrontalieri mediante strategie congiunte di sviluppo territoriale sostenibile da realizzarsi attraverso programmi operativi sopranazionali nell'ambito di ciascuna frontiera interna od esterna. Ai fini della cooperazione transfrontaliera sono ammissibili, nel caso italiano, tutte le Province situate lungo i confini terrestri interni ed esterni della Comunità nonché alcune Province costiere e precisamente le Province di: Bari, Belluno, Biella, Bolzano, Brindisi, Como, Gorizia, Imperia, Lecce, Lecco, Livorno, Novara, Sassari, Sondrio, Torino, Trieste, Udine, Valle d'Aosta, Varese, Venezia, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli.

Le tematiche prioritarie della cooperazione transfrontaliera indicate dalla Commissione sono:

- promozione dello sviluppo urbano, rurale e costiero;
- sviluppo dello spirito imprenditoriale delle piccole e medie imprese (PMI), turismo e iniziative locali di sviluppo ed occupazione;
- integrazione del mercato del lavoro e promozione dell'integrazione sociale;
- cooperazione in materia di ricerca, sviluppo tecnologico, istruzione, cultura, comunicazioni, sanità e protezione civile;
- tutela dell'ambiente, efficienza energetica e fonti di energia rinnovabili;
- infrastruttura di base di rilevanza transfrontaliera;
- cooperazione in campo giuridico ed amministrativo;
- cooperazione tra cittadini ed istituzioni.

Cooperazione transnazionale (Sezione B)***Finalità***

Cooperazione transnazionale tra autorità nazionali, regionali e locali ai fini della promozione di una maggiore integrazione territoriale tra ampi raggruppamenti di regioni europee per realizzare uno sviluppo sostenibile armonioso ed equilibrato nella Comunità ed una migliore integrazione territoriale con i paesi candidati ed altri paesi terzi limitrofi.

Ai fini di questa cooperazione sono stati identificati nell'ambito dell'Unione ampi raggruppamenti di regioni: Di particolare interesse per la montagna il raggruppamento denominato *Spazio Alpino* di cui fanno parte le regioni francesi Rhone Alpes, PACA, Alsace e Franche-Comté, l'intera Austria, alcuni dipartimenti della Baviera e del Baden-Wurtemberg e le regioni dell'Arco Alpino italiano.

Altre regioni italiane sono comprese nei raggruppamenti denominati: Mediterraneo Occidentale, Cadses ed Archimed.

Per ciascuno dei raggruppamenti di regioni, a cura degli Stati interessati, viene predisposto un Programma Operativo accompagnato da un *complemento di programmazione* che sarà gestito da un' Autorità di gestione secondo le nuove norme procedurali previste per l'attuazione dell' Interreg III.

Le tematiche prioritarie che la Commissione Europea propone dettagliando, nell'Allegato 4 della Comunicazione del 28 Aprile 2000, una serie di specifiche possibilità di intervento, sono:

- elaborazione di strategie operative di sviluppo territoriale a livello transnazionale, compresa la cooperazione tra città e tra zone urbane e rurali al fine di promuovere uno sviluppo policentrico sostenibile;
- promozione di sistemi di trasporto efficienti e sostenibili e miglioramento dell'accesso alla società dell'informazione;
- promozione dell'ambiente e sana gestione del patrimonio culturale e delle risorse naturali, in particolare di quelle idriche;
- promozione dell'integrazione tra regioni marittime e regioni insulari attribuendo ad ognuna una priorità specifica ed un'adeguata dotazione finanziaria;
- promozione della cooperazione integrata delle regioni ultraperiferiche.

Cooperazione interregionale (sezione C)

Finalità

La cooperazione interregionale è destinata a migliorare l'efficacia delle politiche e degli strumenti di sviluppo regionale e di coesione mediante la creazione di reti, in particolare nelle regioni in ritardo di sviluppo od in fase di riconversione.

L'intero territorio della Comunità può essere interessato da questa cooperazione. Ai fini della programmazione sono state individuate quattro grandi aree. L'Italia è compresa con dodici regioni nella Zona meridionale e con otto regioni nella Zona orientale.

Questa Sezione C dell'iniziativa Interreg III è la più innovativa ed in qualche misura la più complessa sotto il profilo programmatico ed operativo. La Commissione auspica la più ampia partecipazione dei Paesi terzi, in particolare quelli candidati all'adesione e ritiene che le azioni di cooperazione interregionale possano contribuire all'intervento dei programmi generali e di iniziativa Comunitaria a favore della coesione e del potenziamento della competitività

regionale. Sono pertanto state definite dalla Commissione le seguenti cinque tematiche di cooperazione interregionale per il periodo 2000 - 2006:

- a) Attività finanziate a titolo degli Obiettivi 1 e 2 dei fondi strutturali.
- b) Cooperazione interregionale tra Autorità pubbliche o Enti equivalenti che partecipano ad altri programmi Interreg.
- c) Cooperazione interregionale nel settore dello sviluppo urbano.
- d) Cooperazione interregionale tra regioni partecipanti ad uno o più dei tre temi delle azioni innovative regionali per il periodo 2000 - 2006 le cui priorità sono le seguenti:
 - economia regionale fondata sulla conoscenza e sull'innovazione tecnologica;
 - e- Europa Regio: società dell'informazione e sviluppo regionale;
 - identità regionale e sviluppo contenibile.
- e) Altri temi che si prestano alla cooperazione interregionale.

A specificazione di questa tematica e), la Commissione tra gli altri argomenti sottolinea la *Situazione di Zona Montana*.

Contrariamente ad Interreg III A e B i programmi Interreg C non comprendono obiettivi prioritari o misure. Esistono solo due categorie: "Operazioni" e "Assistenza tecnica".

Le "Operazioni" contenute nel programma sono:

- Operazione quadro regionale
- Singoli progetti di cooperazione interregionale
- Reti

A conclusione di questa sintetica panoramica sull'iniziativa Comunitaria Interreg III che nelle sue tre sezioni interessa sicuramente i territori montani, ricordiamo altrettanto sinteticamente le disposizioni di attuazione dei Programmi Interreg tra cui:

- a) la designazione da parte delle Autorità competenti partecipanti al programma, delle strutture comuni di cooperazione, istituite sulla base di accordi specifici conformi alla legislazione nazionale e responsabili dei seguenti servizi:
 - l'autorità di gestione;
 - l'autorità di pagamento;
 - il segretariato tecnico congiunto per la gestione operativa del programma fatta salva la responsabilità generale dell'autorità di gestione.Le tre funzioni (autorità di gestione, autorità di pagamento, segretariato tecnico congiunto) sono assolve dai summenzionati organismi separatamente od insieme in base alle condizioni specifiche di attuazione di Interreg;
 - il Comitato di sorveglianza dell'intero programma:
- b) la descrizione delle modalità di gestione del programma;

- c) la descrizione dei sistemi di sorveglianza e di valutazione congiunti;
- d) la definizione dei meccanismi finanziari di trasferimento dal FESR (e preferibilmente anche delle rispettive disposizioni nazionali di cofinanziamento) su un conto unico per ciascun programma e di trasferimento rapido e trasparente delle risorse ai beneficiari finali.

4.4 L'INIZIATIVA COMUNITARIA LEADER II E LE AREE MONTANE

Il programma LEADER II si concluderà il prossimo 31 dicembre, permettendo a quel momento di poter esprimere valutazioni conclusive e relativi bilanci, su quanto realizzato e sul "valore aggiunto" determinato dopo 8 anni di attività (1994-2001).

Al tempo stesso, attualmente le Regioni italiane ed il Ministero per le Politiche Agricole e Forestali sono impegnate nella messa a punto, ognuno per la parte di propria competenza, dei nuovi programmi di Iniziativa Comunitaria concernenti lo sviluppo rurale, relativi alla fase di programmazione 2000-2006, indicati con l'acronimo LEADER PLUS.

Il 2001 è pertanto un anno particolarmente faticoso e delicato per le varie Amministrazioni regionali che si vedono impegnate, contemporaneamente, nella fase conclusiva del LEADER II e nella fase di programmazione del LEADER PLUS, con problematiche diverse che si sovrappongono, la cui soluzione è comunque determinante per l'impostazione della nuova iniziativa.

Per quanto impossibile effettuare in questo momento un bilancio conclusivo del LEADER II, è comunque fattibile un esame dei risultati ottenuti allo stato attuale che, in termini strettamente finanziari sono aggiornati al 31 marzo 2001.

In relazione all'esperienza nazionale risulta che circa la metà del territorio interessato dall'Iniziativa LEADER II è montano⁽¹⁵⁾ (66.359 kmq. su 144.735 complessivi). In particolare, la montagna copre il 57% del territorio di competenza delle aree obiettivo 5b (36.792 kmq. su 64.437 complessivi), ed il 33% delle aree obiettivo 1 (29.567 kmq. su 80.298 complessivi). La maggiore incidenza nelle aree obiettivo 5b è da imputare al fatto che in esse - a differenze delle aree obiettivo 1, le quali interessano tutto il territorio regionale -, ricadono

¹⁵ Il raffronto fra aree LEADER e aree montane è stato fatto utilizzando per il LEADER, i dati estrapolati dalla banca dati dell'Unità Nazionale LEADER, operante presso l'INEA; per le aree montane, i dati ISTAT del 1996.

soltanto quei territori rurali che presentano maggiori difficoltà strutturali. E ancora, circa il 30% della popolazione coinvolta nel LEADER II è collocata in territorio montano (2.869.923 abitanti su 10.106.795 complessivi). Di questi il 34% è nelle aree obiettivo 5b, mentre il 25% nelle aree obiettivo 1.

Il LEADER II nel nostro Paese dispone di un finanziamento globale, cioè comprensivo di quota pubblica e privata, di oltre 876 milioni di Euro pari a circa 1.691 miliardi, dei quali 466 meuro (oltre 900 miliardi di lire) sono destinati ai Programmi delle Regioni dell'ob.5b e 410 meuro (oltre 790 miliardi di lire) a quelli delle Regioni dell'obiettivo 1. Nell'ambito delle Regioni ob. 5b il cofinanziamento pubblico medio (comprensivo di quota comunitaria + Stato, le Regioni non sono intervenute) è pari al 62% mentre nelle Regioni dell'ob. 1 è pari al 76%.

Sebbene il peso finanziario del LEADER II, nel quadro più generale dei Fondi Strutturali per il periodo 1994-1999 non sia elevato, rappresenta, infatti, circa il 7% delle risorse pubbliche globalmente destinate alle aree rurali, la rilevanza politica si evidenzia sia dal punto di vista del contenuto che del merito.

Infatti, sotto il profilo del contenuto l'Iniziativa rappresenta uno strumento per garantire quella interdisciplinarietà ed intersettorialità degli interventi che sta alla base di qualsiasi politica di sviluppo rurale. Sotto il profilo di merito invece, rappresenta un'importante occasione di progettazione dal basso delle politiche rurali realizzate attraverso forme di concertazione tra soggetti pubblici e privati, attori dello sviluppo di un'area rurale.

L'avvio del LEADER II ha presentato notevoli difficoltà e ritardi sia nella fase di programmazione che di realizzazione, a livello regionale come a livello locale, dove diverse variabili, di carattere procedurale e metodologico, hanno condizionato e stanno ancora influenzando la realizzazione dell'Iniziativa in Italia, determinando, in diversa misura, la scarsa dinamicità del programma rispetto agli altri interventi a finalità strutturale e di sviluppo rurale.

La fase di programmazione nel nostro Paese si è protratta per un lungo periodo riducendo, di conseguenza, il tempo a disposizione per le fasi di animazione sul territorio e di realizzazione a livello locale.

Inizialmente si è riscontrata una certa difficoltà nell'introdurre alcuni concetti chiave considerati cardine dell'iniziativa quali il "bottom-up" e l'innovazione. Il principio del bottom-up o della "programmazione dal basso" si è dovuto conciliare, a livello regionale, con l'esigenza di rispondere, attraverso il Programma LEADER alle necessità manifestate al livello locale e coordinarle con quanto previsto dagli altri programmi di carattere strutturale, attuati nelle aree

rurali. L'interpretazione del concetto di innovazione, già introdotto con il LEADER I, ma particolarmente evidenziato con l'attuale programma, è stato oggetto di approfondimento, riflessione e negoziato ai vari livelli: locale, regionale, comunitario, condizionando i tempi di realizzazione. Infatti, bisogna arrivare al dicembre del 1995 con il "Libro verde sull'innovazione" per avere a disposizione una definizione più precisa del concetto in questione, schematicamente definito "il rinnovo e l'ampliamento della gamma dei prodotti e dei servizi, nonché dei mercati ad essa associati; l'attuazione di nuovi metodi di produzione, di approvvigionamento e di distribuzione; l'introduzione di mutamenti nella gestione, nell'organizzazione e nelle condizioni di lavoro, nonché nelle qualifiche dei lavoratori".

Di conseguenza, i Programmi LEADER Regionali inviati alla Commissione nell'ottobre del 1994 sono stati oggetto, seppur in misura diversa, di un lungo iter procedurale, in cui hanno subito numerose modifiche ed integrazioni. Un'analisi effettuata dalla Rete nazionale per lo sviluppo rurale, gestita da questo Ministero, ha messo in luce che dalla Comunicazione agli Stati membri sul LEADER II (luglio 1994) alla data della Decisione della Commissione relativa all'approvazione dei Programmi Leader Regionali (PLR) con la loro pubblicazione sui Bollettini Ufficiali Regionali (BUR), sono intercorsi mediamente 730 giorni. I primi programmi approvati sono stati quelli dell'Abruzzo, della Campania e della Basilicata, nell'aprile 1995, mentre gli ultimi sono stati quelli del Lazio e della Sicilia, nell'ottobre del 1996.

Al tempo stesso, è opportuno evidenziare che la selezione dei Gruppo Azione Locali/Operatore Collettivo (GAL/OC), con l'approvazione dei rispettivi piani, spesso ha risposto a logiche poco coerenti con i principi basilari del LEADER. Da ciò deriva la numerosità dei soggetti selezionati, soprattutto in alcune Regioni e la conseguenziale dispersione di risorse, con finanziamenti medi per gruppo piuttosto ridotti e la minore "massa critica" a livello locale che difficilmente potrà permettere di attivare strategie capaci di garantire vitalità ai soggetti indipendentemente dagli aiuti pubblici.

Sempre dalla stessa fonte proviene il calcolo dei giorni mediamente intercorsi tra la fase di selezione dei GAL e quella di erogazione agli stessi del primo anticipo pubblico, pari a 510.

Inoltre, anche l'avvio da parte dei GAL delle attività previste nei piani è stato piuttosto lento, a causa della scarsa esperienza di molti soggetti che hanno spesso impiegato tempi piuttosto lunghi per organizzare la propria struttura operativa e definire le necessarie procedure interne.

Dalla loro approvazione ad oggi i PLR hanno poi subito diverse modifiche, conseguenti alla selezione dei PAL, all'indicizzazione dei contributi

assegnati al programma, all'attuazione delle misure previste, alle richieste di variante presentate dai GAL/OC in fase di attuazione ma, è indubbio che le numerose riprogrammazioni siano anche dovute ad impostazioni non completamente coerenti con la realtà.

La lettura dei piani finanziari dei PLR, effettuata dal Mi.P.A.F., attraverso il programma della Rete, permette di evidenziare come le Regioni dell'ob. 1 abbiano finalizzato il sostegno prevalentemente alle azioni nel settore agricolo, attraverso il FEOGA - Orientamento, mentre in quelle dell'obiettivo 5b ha ricoperto maggiore importanza il FESR indirizzato al finanziamento di azioni nel settore extra-agricolo. Per quanto riguarda, invece il FSE, la sua distribuzione è sostanzialmente simile nei due ambiti.

Per quanto concerne la distribuzione delle risorse fra le 4 misure attraverso cui si articola il programma LEADER, non si registrano significative differenze nelle scelte effettuate dalle varie Regioni.

Infatti, tutte hanno dedicato alla misura b) progetti innovativi di sviluppo rurale, oltre il 90% dei contributi disponibili lasciando, per le altre 3 misure, le risorse residuali.

E' comunque interessante evidenziare che solamente 6 Regioni si sono avvalse della misura a) "acquisizione di competenze", destinata a creare professionalità e conoscenza nei GAL/OC, al fine di meglio affrontare le difficoltà legate alla realizzazione del piano. Inizialmente l'attivazione di questa misura era prevista in 15 amministrazioni, 9 delle quali hanno poi deciso di deviare i contributi a favore di altri interventi, principalmente relativi alla misura b), la cui disponibilità è aumentata del 20%. Le Regioni che hanno attivato tale misura le hanno destinato, nella maggioranza dei casi, risorse inferiori a 0,4 meuro.

La misura c) interventi di cooperazione transnazionale, attivata da tutte le Regioni, ad eccezione della Provincia Autonoma di Bolzano, con importi mediamente di 1,3 meuro, mostra, rispetto alla fase iniziale di programmazione, una riduzione degli investimenti a causa delle difficoltà intrinseche alla misura stessa. E' però interessante segnalare che, malgrado le notevoli difficoltà incontrate nell'attivazione di questa misura e nella sua realizzazione, i GAL italiani interessati da progetti di cooperazione transnazionale sono 119.

Le risorse residuali sono state quindi utilizzate dalle Regioni per realizzare il monitoraggio e la valutazione dell'Iniziativa attraverso l'apposita misura d).

Uno degli aspetti innovativi dell'Iniziativa e, al tempo stesso, anche uno dei maggiori risultati raggiunti con l'Iniziativa, è rappresentato dalla creazione delle partnership per la realizzazione dei Piani di Azione Locali.

Mediamente ogni Gruppo è composto da 18 soci, dove la componente privata è lievemente più rappresentata essendo in media 10 soci rispetto a 8 di quella pubblica.

Dai dati provenienti dalla Rete nazionale sullo sviluppo rurale emerge che la partnership pubblica è costituita prevalentemente dagli enti che operano quotidianamente nelle piccole realtà rurali. Si tratta, infatti, di comuni e comunità montane che da sole costituiscono l'87% della componente pubblica. In particolare, si segnala il dato relativo all'ob. 5b, dove le Comunità Montane rappresentano da sole il 16% della partnership pubblica. Molto rappresentati, in particolare sempre nelle zone di cui all'ob. 5b, sono inoltre gli Enti Parco regionali

Per quanto riguarda la composizione sociale dei GAL, su un campione di 186 Gruppi⁽¹⁶⁾ – su 203 selezionati in Italia – risulta che più del 60% di essi (114) presenta all'interno del proprio partenariato almeno una Comunità Montana. Complessivamente, i 114 GAL raggruppano 204 Comunità Montane. La presenza delle CCMM varia da un minimo di una (in 61 GAL) ad un massimo di 8 (caso della Regione Valle d'Aosta, la quale ha selezionato un solo GAL che raggruppa tutte le CCMM regionali). La presenza media è di due Comunità Montana per GAL.

La difficoltà nella creazione di un partenariato locale è particolarmente acuita nel LEADER, considerata la frequente marginalità dei territori interessati, spesso di montagna o di alta collina, dove i collegamenti e, pertanto, i contatti sono risultati particolarmente gravosi, acuiti da una scarsa tradizione al dialogo ed al confronto, in particolare fra la componente pubblica e privata.

A livello di distribuzione territoriale, dei 114 GAL interessati da CCMM, 54 di essi operano nelle aree dell'obiettivo 1 e raggruppano complessivamente 78 Comunità Montane. I restanti GAL (60) operano nelle aree obiettivo 5b e coinvolgono complessivamente 126 Comunità Montane.

Come già accennato nel precedente Rapporto sulla montagna, va evidenziato come nella gran parte dei GAL le Comunità Montane svolgono un ruolo attivo, partecipando direttamente alla gestione tecnica e finanziaria dei Piani di sviluppo locale, nonché alla realizzazione degli interventi previsti.

¹⁶ Le informazioni di natura qualitativa e quantitativa contenute nella relazione e relative al LEADER II sono state estrapolate dalla banca dati realizzata dall'Unità Nazionale LEADR, Unità gestita per conto del MiPAF dall'INEA.

La partecipazione attiva e diretta delle CCMM nella promozione e gestione dei Gruppi di Azione Locale, nonché nella realizzazione dei Piani si riscontra soprattutto nelle aree montane dislocate nelle valli alpine, realtà territoriali dove le Comunità Montane rappresentano ormai un solido punto di riferimento per le popolazioni e le istituzioni locali. C'è stata da parte di questi Enti la capacità (la lungimiranza) di cogliere nell'opportunità LEADER la possibilità incidere in modo sostanziale sul processo di sviluppo locale. A tal fine, sin dall'inizio si è cercato di pensare e collocare i Piani di Sviluppo Locale all'interno di una strategia politico-territoriale complessiva, che si ponesse, quindi, in maniera sinergica, con gli altri strumenti programmatori (Piani di sviluppo, altre opportunità offerte dalle politiche). Nelle altre aree, ed in particolare in quelle meridionali, le Comunità Montane hanno spesso aderito ai Gal in maniera "strumentale", interpretando il LEADER come una delle tante possibilità di sfruttare finanziamenti pubblici. E questo, naturalmente, ha inciso negativamente sul funzionamento del GAL (alto grado di litigiosità fra i partner che è stato spesso causa di ritardo di avvio del Programma), nonché sull'individuazione degli interventi da realizzare (tendenza a promuovere interventi settoriali e fortemente localizzati). Ciò si è verificato soprattutto nella fase iniziale. In alcuni casi, grazie anche ad un esercizio quotidiano di democrazia e di partecipazione, gli atteggiamenti strumentali sono stati ridimensionati, in altri casi, invece, essi continuano a persistere, causando difficoltà nella gestione ed attuazione dei Piani.

I soggetti selezionati hanno cercato di applicare ai territori interessati la strategia di sviluppo più rispondente ai fabbisogni economici e sociali favorendo, in maniera generalizzata, gli investimenti diretti al "turismo rurale" e alla "valorizzazione in loco e commercializzazione dei prodotti locali" ai quali sono destinate, rispettivamente, il 29% e il 19% delle risorse totali. Un significativo rilievo è stato inoltre attribuito agli interventi destinati alla "tutela e miglioramento dell'ambiente e delle condizioni di vita", elemento significativo del legame che tali soggetti hanno cercato di costruire con il proprio territorio. In particolare, i GAL hanno attivato, a favore delle aree montane, interventi specifici per lo sviluppo dei servizi, per il sostegno delle attività economiche e per la tutela del paesaggio. Gli stessi temi, inoltre, sono stati oggetto anche di progetti di cooperazione transnazionale ed in particolare la montagna, espressa nelle sue diverse forme.

Obiettivo di molti progetti è stato, infatti, quello di valorizzare la castagna e la castanicoltura con le sue aree di produzione; l'educazione ambientale soprattutto tra i parchi europei; le risorse d'acqua nel rispetto dell'ambiente; l'utilizzo del legno nella costruzione e nel restauro; la transumanza.

Malgrado le difficoltà incontrate ed i ritardi accumulati nelle diverse fasi, al 31 dicembre 1999, data ultima per l'assunzione degli impegni, risultavano impegnate oltre il 100% delle risorse a disposizione del programma, anche se con un avanzamento della spesa piuttosto limitato, pari al 15%.

Il basso livello di spesa sostenuta a tale data ha avuto ripercussioni negative sulla determinazione, da parte della Commissione U.E., delle risorse comunitarie destinate all'Italia per il LEADER PLUS. Infatti sono stati stanziati 284 meuro di FEOGA -Orientamento, comprensivi anche del nuovo programma per la realizzazione della Rete sullo sviluppo rurale, di competenza ministeriale, a fronte di circa 330 meuro relativi al LEADER II.

L'anno 2000 ha visto un notevole fermento a livello locale al fine di far progredire la spesa dei GAL e si è concluso con un avanzamento pari al 36% che già al 31.03.2001 aveva raggiunto circa il 46% dell'investimento complessivo, come risulta dalla tabella allegata.

Tab. 4.9

STATO DI ATTUAZIONE DEL P.I.C. LEADER II AL 31.03.2001

REGIONE	TOTALE (100%)		
	(1) costo tot.	(2) spese	(2/1)
Valle d'Aosta	3.411.795	1.015.573	29,8%
Piemonte	98.921.484	65.892.552	66,6%
Lombardia	36.365.238	13.434.868	36,9%
Bolzano	46.430.532	40.147.035	86,5%
Trento	20.463.218	8.998.985	44,0%
Veneto	145.607.829	52.599.529	36,1%
Friuli Venezia Giulia	33.184.382	23.486.674	70,8%
Liguria	36.737.732	23.732.210	64,6%
Toscana	135.125.079	51.683.577	38,2%
Emilia-Romagna**	49.361.376	29.560.809	59,9%
Marche	75.779.905	27.264.587	36,0%
Umbria***	74.998.803	35.891.967	47,9%
Lazio	144.221.762	47.369.575	32,8%
Ob. 5b	900.609.135	421.077.941	46,8%
Abruzzo (terminato il 31.12.00)	59.593.951	49.040.122	82,3%
Molise***	40.531.940	16.557.263	40,8%
Campania****	96.565.657	42.403.000	43,9%
Puglia	115.443.964	33.778.700	29,3%
Basilicata	83.739.805	44.274.765	52,9%
Calabria	103.372.000	52.232.000	50,5%
Sicilia	140.317.614	41.459.367	29,5%
Sardegna	151.114.256	76.191.930	50,4%
Ob. 1	790.679.187	355.937.146	45,0%
TOTALE	1.691.288.322	777.015.087	45,9%

** dati al 31.12.2000

***dati al 30.6.2001

****dati al 31.5.2001

Nonostante il notevole sforzo sostenuto sia a livello locale che regionale per favorire l'avanzamento della spesa, la situazione appare, oggi, piuttosto preoccupante considerato il poco tempo a disposizione dei beneficiari dell'iniziativa per sostenere le spese relative al programma in questione.

E' evidente, pertanto che, pur differenziandosi dalle usuali procedure utilizzate per i fondi strutturali, l'iniziativa non è stata in grado di offrire strumenti di gestione amministrativa snelli e flessibili, obiettivo che la Commissione U.E. intendeva raggiungere con il lancio di un programma considerato innovativo anche nella procedura di realizzazione.

4.5 LA NUOVA INIZIATIVA LEADER PLUS E LE AREE MONTANE

Nella nuova Iniziativa per lo sviluppo rurale, il carattere sperimentale viene mantenuto, anzi potenziato, visto che la Comunicazione agli Stati membri del maggio 2000 pone l'accento sull'approccio "laboratorio" che deve caratterizzare il LEADER PLUS.

Approccio che potrebbe permettere di trovare risposte innovative, ma necessariamente di qualità e con effetti durevoli, attraverso la mobilitazione della popolazione e lo scambio di esperienze. Obiettivo della nuova Iniziativa è quello di creare, a livello locale, una "vetrina" dell'innovazione le cui esperienze possano essere riproposte ad un livello più elevato con strumenti di politica generale. Per raggiungere tale obiettivo sono necessarie strategie coerenti con il territorio, concertate nell'ambito di partenariati attivi, complementari rispetto agli altri interventi e sostenibili.

La nuova Iniziativa punta, inoltre, al rafforzamento della cooperazione transnazionale e al suo ampliamento verso paesi non facenti parte dell'Unione Europea, in quanto considerata formula estremamente utile per lo scambio di esperienze, la diffusione delle buone prassi e la capitalizzazione delle conoscenze in materia di sviluppo rurale.

Il LEADER PLUS sarà articolato attraverso 3 sezioni:

- sostegno a strategie pilota di sviluppo rurale a carattere territoriale e integrato;
- sostegno a forme di cooperazione interterritoriale e transnazionale;
- creazioni di Reti in tutti i territori rurali dell'Unione Europea.

Nell'ambito della sezione dedicata al sostegno alle strategie pilota di sviluppo rurale, la Commissione attribuisce particolare rilevanza ad alcuni temi catalizzatori attorno ai quali si dovrà articolare la strategia proposta in ciascun piano di sviluppo: