

POLITECNICO DI TORINO

Collegio di Pianificazione e Progettazione

**Corso di Laurea Magistrale in
Pianificazione territoriale, urbanistica e
paesaggistico-ambientale**

Tesi di Laurea Magistrale

L'importanza dei Gruppi di Azione Locale nella promozione dello sviluppo locale. Un'area di studio piemontese: il GAL Giarolo



Relatore

Prof. Marco SANTANGELO

Candidato

Valentina TASSA

Dicembre 2017

Indice

Introduzione	6
Capitolo I	9
La politica agricola comune e la sua evoluzione per lo sviluppo rurale.....	9
1.1 Nascita e scopo della PAC	9
1.1.1 Gli effetti dell'applicazione della PAC	12
1.2 Prospettive di cambiamento	13
1.2.1 La riforma dei fondi strutturali.....	14
1.3 Il concetto di ruralità	17
1.3.1 Definizione di sviluppo rurale.....	19
1.3.2 La politica di sviluppo rurale come “secondo pilastro” della PAC: la fase delle riforme.....	19
1.3.3 La riforma MacSharry.....	20
1.3.4 Agenda 2000	22
1.3.5 La riforma Fischler.....	22
1.4 Il FEASR e l'approccio strategico per lo sviluppo rurale	23
1.4.1 Dati finanziari del FEASR	24
1.5 La politica comunitaria di sviluppo rurale nel periodo 2007-2013	25
1.6 L'Health Check della PAC.....	32
1.7 La nuova PAC e la politica comunitaria di sviluppo rurale nel periodo 2014-2020.....	33
Capitolo II	39
L'iniziativa comunitaria leader.....	39
2.1 Nascita ed evoluzione di LEADER nel tempo.....	39
2.2 Le caratteristiche di LEADER.....	40
2.2.1 Strategie di sviluppo basate sulle esigenze locali	42
2.2.2 Approccio bottom-up	42
2.2.3 Partenariato pubblico e privato	43
2.2.4 Facilitare l'innovazione	43
2.2.5 Azioni integrate e multisettoriali	44
2.2.6 Creazione di reti	44
2.2.7 Cooperazione	44
2.3 Le generazioni di LEADER	45
2.4 Criticità dell'Iniziativa Comunitaria LEADER	47
2.4.1 La comprensione della specificità dell'approccio LEADER	49
2.4.2 La reale capacità di introdurre innovazioni nelle aree rurali	49
2.4.3 L'efficacia nella capacità di introdurre un metodo realmente partecipativo ed inclusivo	49
2.4.4 La concentrazione su tematiche legate ai bisogni del territorio.....	50
2.5 Valore aggiunto dell'Iniziativa Comunitaria LEADER.....	50
2.6 Gruppi di Azione Locale: struttura e caratteristiche	51
2.6.1 La crescita dei GAL tra le generazioni di LEADER	53
2.6.1.1 I compiti del GAL nella nuova programmazione	57
2.7 Il nuovo LEADER	58

Capitolo III.....	60
GAL e sviluppo locale in Piemonte.....	60
3.1 Il programma LEADER I in Piemonte	60
3.2 Il Programma LEADER II in Piemonte.....	60
3.3 Il Programma LEADER Plus.....	66
3.4 L’approccio LEADER e l’articolazione dell’Asse IV	70
3.4.1 Territorializzazione	72
3.4.2 Criteri di selezione dei GAL	74
3.4.3 Il funzionamento dei GAL e l’attuazione degli interventi del PSL	78
3.4.4 Le misure attuabili attraverso l’Asse IV	80
3.4.4.1 Misure dell’Asse I attuabili mediante l’Asse VI	81
3.4.4.2 Misure dell’Asse II attuabili mediante l’Asse VI	83
3.4.4.3 Misure dell’Asse III attuabili mediante l’Asse VI	84
3.5 Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 e Misura 19 CLLD Leader.....	86
3.5.1 Il quadro normativo e strategico	90
3.6 Le misure attuabili attraverso la Misura 19.....	95
 Capitolo IV	 98
Leader in pratica, il caso studio: GAL Giarolo. L’evoluzione del territorio e programmazioni a confronto	98
4.1 Il territorio coinvolto: il contesto geografico	98
4.1.1 Il territorio coinvolto: il contesto geografico	105
4.1.2 Il contesto storico-culturale	109
4.1.3 Individuazione del patrimonio naturale locale: SIC, ZPS, Aree Protette e parchi	113
4.2 La pianificazione di area vasta	117
4.2.1 Il Piano Territoriale Regionale (PTR).....	118
4.2.1.1 PTR nell’area del GAL Giarolo.....	121
4.2.2 Il Piano Paesaggistico Regionale (PPR).....	123
4.2.2.1 PPR nell’area del GAL Giarolo	125
4.3 Il GAL Giarolo Leader, quando e perché nasce.....	127
4.3.1 Lo scenario internazionale di riferimento	129
4.4 Le programmazione di LEADER per il GAL Giarolo	132
4.5 Programmazione 2000-2006.....	140
4.5.1 L’articolazione del PSL per l’attuazione della strategia	143
4.6 Programmazione 2007-2013 e le misure adottate nel PSL	145
4.7 Programmazione 2014-2020.....	155
4.7.1 Definizione degli ambiti tematici integrati e tipologia di interventi attivati	163
 CONSIDERAZIONI FINALI	 165
 BIBLIOGRAFIA	 173
 SITOGRAFIA.....	 180
 ALLEGATI.....	 181
 RINGRAZIAMENTI	 186

Indice Tabelle

Tabella 1: Obiettivi della politica delle strutture a seguito della prima riforma	16
Tabella 2: Obiettivi strategici Asse I	28
Tabella 3: Obiettivi strategici Asse II.....	29
Tabella 4: Obiettivi strategici Asse III	30
Tabella 5: Politica di sviluppo rurale dell'UE per il periodo 2007-2013	31
Tabella 6: Evoluzione degli obiettivi dell'Approccio Leader nelle diverse fasi di programmazione.....	47
Tabella 7: I compiti del GAL nella nuova programmazione	57
Tabella 8: Indicatori territoriale e socio-economici LEADER II	65
Tabella 9: Misure e azioni della Sezione 1 LEADER Plus	67
Tabella 10: Misure e azioni della Sezione 2 LEADER Plus	67
Tabella 11: Misure e azioni della Sezione 3 LEADER Plus	67
Tabella 12: Misure e azioni della Sezione 4 LEADER Plus	68
Tabella 13: Caratteristiche dei GAL selezionati nella programmazione 2007-2013	76
Tabella 14: Misura 411.....	81
Tabella 15: Misure e azioni attivabili nell'ambito del PSL dei GAL	83
Tabella 16 Misure e azioni attivabili nell'ambito del PSL dei GAL	85
Tabella 17: Variazione demografica Comuni in area D	106
Tabella 18: Confronto Comuni aderenti al GAL Giarolo.....	107
Tabella 19: Aree inserite per la prima volta in territorio LEADER.....	135
Tabella 20: Compagine societaria del GAL Giarolo	136
Tabella 21: Superficie, popolazione, densità Comuni GAL Giarolo.....	137
Tabella 22: Variazione della popolazione nei Comuni del GAL Giarolo.....	138
Tabella 23: Tabella riepilogativa PSL GAL Giarolo.....	139
Tabella 24: Schema delle relazioni tra gli obiettivi specifici del PSR e del PSL del GAL Giarolo	149

Indice delle figure

Figura 1: La struttura della politica di sviluppo rurale	27
Figura 2: I documenti della programmazione per lo sviluppo rurale 2014-2020	36
Figura 3: Le otto specificità del metodo LEADER	41
Figura 4: Territori LEADER II.....	54
Figura 5: Territori LEADER + (2000-2006).....	54
Figura 6: Territori rete LEADER 2014-2020	55
Figura 7: Evoluzione della funzione del GAL in relazione al Quadro Regolativo	57
Figura 8: I GAL piemontesi di LEADER II	64
Figura 9: GAL LEADER Plus selezionati	69
Figura 10: Ripartizione dei comuni piemontesi nelle 4 tipologie areali	73
Figura 11: Classificazione del territorio	87
Figura 12: Ripartizione finanziaria per misure e priorità' PSR Piemonte 2014-2020	89
Figura 13: Le 6 priorità del PSR 2014-2020	92
Figura 14: Corrispondenza tra gli obiettivi tematici di cui all'art. 9 del Reg. 1303/2013 e le priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale.	93
Figura 15: Cronistoria dell'approvazione degli atti legislativi e programmatori riguardanti i fondi SIE e il FEASR distintamente per gli atti dell'Unione europea, dello Stato italiano e della Regione Piemonte.....	94
Figura 16: Dotazione infrastrutturale primaria e secondaria	99
Figura 17: Val Curone Fonte: Manuale guida per l'individuazione degli elementi	101
Figura 18: Valle Ossona	101
Figura 19: Valle Grue.....	101
Figura 20: Val Borbera.....	102
Figura 21: Valle Spinti	102
Figura 22: Sezione di montagna	104
Figura 23: Sezione alto collinare	104
Figura 24: Sezione basso collinare	105
Figura 25: Sezione pianeggiante.....	105
Figura 26: Fattori di connessione e frammentazione ambientale	112
Figura 27: Rete Natura 2000	114
Figura 28: Rete di connessione paesaggistica	116
Figura 29: Sistema policentrico regionale	120
Figura 30: Tavola	121
Figura 31: Ambiti e unità di paesaggio	124
Figura 32: Carta degli Ambiti di paesaggio.....	125
Figura 33: Ambito 73 "Ovadese – Novese"	126
Figura 34: Ambito 74 "Tortonese"	126
Figura 35: Ambito 75 "Val Borbera"	127
Figura 36: Area GAL Giarolo LEADER.....	132
Figura 37: Suddivisione GAL Giarolo LEADER + nelle tipologie territoriali.....	135
Figura 38: GAL Giarolo 2014-2020.....	137
Figura 39: Individuazione delle linee di intervento in relazione agli obiettivi specifici	152

INTRODUZIONE

Quando si tenta di migliorare la qualità della vita degli abitanti di un luogo bisogna, prima di tutto, lavorare sugli elementi che lo caratterizzano e che lo contraddistinguono. Infatti, le politiche territoriali rivolte allo sviluppo locale, si basano sull'individuazione di un territorio caratterizzato da risorse specifiche in cui si riconoscono determinati soggetti, al fine di realizzare progetti condivisi dalle comunità che vi risiedono. È quindi importante analizzare e leggere al meglio il luogo oggetto d'esame, individuando le risorse endogene e quelle dei territori limitrofi, analizzando i soggetti che appartengono a quel determinato territorio e cercando di creare delle strategie unitarie che permettano la collaborazione alle varie scale territoriali.

Ancora più importante, di quanto detto finora, risulta essere la conoscenza della storia del luogo: che cosa c'è stato in passato, cos'è presente e come potrà essere in futuro?

Le società locali sono, dunque, dei veri e propri tesori caratterizzati da infinite risorse le quali, se riconosciute e interpretate al meglio, possono risolvere e rendere migliore la qualità della vita di molte persone.

Il lavoro di tesi nasce dall'esperienza di tirocinio avvenuta presso *Chintana s.r.l.*, una società torinese di consulenza che opera nel settore dello sviluppo locale, promuovendo iniziative di pianificazione del territorio per valorizzarne le potenzialità e incentivare l'imprenditorialità a cui dà origine. La società segue l'intero iter realizzativo delle iniziative progettuali, dall'ideazione alla creazione delle partnership che ne cureranno l'attuazione, alla costituzione del modello economico-finanziario per la realizzazione e per la gestione individuando gli opportuni canali di finanziamento nazionali e comunitari, fino a curare la preparazione dei dossier necessari alla formulazione delle candidature.

Il periodo di tirocinio è iniziato proprio durante la preparazione delle domande di candidatura dei Programmi di Sviluppo Locale (PSL) 2014-2020 per conto di alcuni GAL piemontesi. Il programma finanzia interventi che vanno dal sostegno al settore agricolo e produttivo, al turismo, all'ambiente, ai servizi ed alla cultura, secondo procedure e norme stabilite dalla Comunità Europea e dalla Regione.

Il termine GAL, invece, è l'acronimo di Gruppo di Azione Locale che identifica la società che coordina, in un'area ben definita, un progetto di valorizzazione di un territorio, coinvolgendo enti pubblici, aziende private, associazioni ed altri enti privati

portatori di interessi. L'attività del GAL si orienta principalmente su due obiettivi: la diversificazione economica ed il miglioramento delle condizioni di vita nella zone rurali. Ottiene finanziamento dalla Comunità Europea attraverso la pubblicazione di bandi pubblici, ma è chiamato anche a reperire le risorse finanziarie per i propri investimenti che non sono coperti dal finanziamento europeo.

Il bando per la presentazione dei PSL attua, in accordo con l'art. 35 del reg UE 1303/2013, la Misura 19 del Programma di Sviluppo Rurale (PSR) della Regione Piemonte e promuove lo sviluppo integrato e sostenibile dei territori rurali attraverso l'azione dei 14 GAL distribuiti sul territorio regionale.

L'investimento previsto è di oltre 8 milioni di euro con un finanziamento del quadro comunitario di 5,5 milioni, il resto sarà cofinanziato dai soggetti beneficiari. Il programma è finanziato nell'ambito del CLLD Leader.

LEADER è l'acronimo di "Liason Entre Action de Developpement de l'Economie Rurale" (collegamento tra le azioni di sviluppo dell'economia rurale) e identifica una metodologia di sviluppo locale che permette agli attori che operano sul campo di sviluppare un territorio sfruttandone il potenziale endogeno.

Nato nel 1989 come iniziativa Comunitaria, giunto alla sua quinta programmazione, è diventato ormai uno strumento convenzionale della politica di sviluppo rurale. Per il periodo compreso tra il 2014 e il 2020 l'approccio LEADER è stato denominato "Sviluppo locale di tipo partecipativo" (CLLD "community led-local development) e continuerà ad essere un elemento obbligatorio dei programmi di sviluppo rurale finanziati dal FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo sviluppo Rurale).

La tesi, composta di cinque capitoli, si prefigge l'obiettivo di valutare l'importanza dei GAL nella promozione dello sviluppo locale in Piemonte, con particolare riferimento al GAL Giarolo. Situato all'estremità sud est del Piemonte, confina con la Lombardia, l'Emilia Romagna e la Liguria integrandosi con le zone preappenniniche e Appenniniche di queste tre regioni. Il territorio del GAL si estende intorno al Monte Giarolo, dal quale le valli si aprono a ventaglio e dal quale prende il nome.

Nel primo capitolo si è analizzata la Politica Agricola Comunitaria (PAC) in ambito europeo e la sua evoluzione da politica settoriale basata sulla produzione, a politica che perfeziona e identifica il ruolo polifunzionale all'agricoltura. La PAC si occupa anche dell'inserimento e della relazione che l'agricoltura instaura con le altre attività produttive, oltre a salvaguardare l'impatto ambientale e quello sociale. L'attenzione viene focalizzata sull'approccio strategico acquisito da LEADER a partire dalla

programmazione 2007-2013 a seguito dell'inclusione nel “*mainstream*”, grazie alla quale i soggetti locali hanno iniziato ad avere competenze e potere decisionale intervenendo attivamente alla promozione dello sviluppo locale per mezzo dei GAL.

Parallelamente ci si è occupati anche dell'espansione della politica di coesione europea al fine di analizzare, nel secondo capitolo, l'evoluzione del Programma Comunitario LEADER, tentando di fare emergere le criticità e gli aspetti positivi. Porzione del capitolo è dedicata alla descrizione dei protagonisti dell'esecuzione del metodo e al loro importante compito nella promozione dello sviluppo locale: i GAL.

Nel terzo capitolo si analizza brevemente come si è modificato l'approccio LEADER nella realtà piemontese, analizzando i diversi aspetti che contraddistinguono l'Asse IV del PSR Piemonte 2007-2013 e la Misura 19 dell'attuale PRS 2014-2020.

In particolare, dopo aver riportato gli strumenti messi a disposizione dalla Regione per la realizzazione dei PSL (Programma di Sviluppo Locale) ed il loro campo d'azione si è cercato di far emergere il lavoro compiuto dai GAL e i risultati ottenuti nel corso delle programmazioni. Nel quarto capitolo viene trattato il caso studio: il GAL Giarolo. Dopo un breve inquadramento, in cui vengono riportati gli strumenti urbanistici di area vasta, se ne descrivono i contesti geografico, il contesto socio-economico, lo storico-culturale e si individua il patrimonio naturale locale.

Verranno poi considerate le tre programmazioni di LEADER attuate nel contesto in analisi, partendo dalla 2000-2006 fino ad arrivare alla 2014-2020, descritte le misure attivate e le strategie adottate per comprendere quali siano state le scelte eseguite e come abbiano trasformato il territorio e la vita dei suoi abitanti nel corso degli anni. Infine si tenterà di comprendere se effettivamente il programma comunitario abbia arrecato valore aggiunto o sia stato solo un mezzo di reperimento di risorse più che una reale possibilità da impiegare per promuovere lo sviluppo locale.

Per concludere, nel quinto ed ultimo capitolo, si considera l'importanza dei GAL nella promozione dello sviluppo locale, si valutano quali siano stati i limiti e quali le potenzialità dei partenariati e se siano stati effettivamente capaci di dirigere il cambiamento dalla logica di *government* di tipo gerarchico verticale, a quella di *governance* con approccio partecipativo e *bottom-up*.

In sintesi, l'obiettivo che la tesi si prefigge è racchiuso nell'approfondimento svolto sui GAL che, come partenariati composti da soggetti pubblici e privati per lo sviluppo dei territori rurali, sono capaci di concretizzare il passaggio dalla logica di *government* a quella di *governance*.

CAPITOLO I

LA POLITICA AGRICOLA COMUNE E LA SUA EVOLUZIONE PER LO SVILUPPO RURALE

1.1 Nascita e scopo della PAC

Quella della Politica Agricola Comune (PAC) è la storia dell'Europa e della sua integrazione, che negli ultimi decenni è cresciuta sia in numero di Stati Membri sia in termini di potere economico. La PAC infatti non solo ha distinto la storia dell'agricoltura europea, ma anche del commercio agricolo internazionale e del processo di unificazione europea degli ultimi cinquanta anni (Sassi e Sodano, 2010).

Vista la complessità della materia trattata e la difficoltà del sistema politico, sociale, economico e culturale che si dovrebbe argomentare, è arduo spiegare esaustivamente in poche pagine la sua storia. Tuttavia si cercherà di ripercorrere i punti cruciali e le vicende che hanno portato a compiere precisate scelte, a determinare obiettivi e il perché siano stati adottati certi strumenti piuttosto che altri. E' indispensabile partire dalla nascita della Comunità economica europea (CEE).

Al termine della seconda guerra mondiale i paesi europei si trovavano in gravissime condizioni economiche, dal momento che il conflitto aveva danneggiato le strutture produttive, i sistemi di trasporto e le vie di comunicazione. A ciò si somma l'incapacità del settore primario di soddisfare il fabbisogno alimentare della popolazione.

Per affrontare la ricostruzione, l'esigenza di tutti i paesi europei è recuperare materie prime e beni strumentali. Una soluzione comune avrebbe portato numerosi vantaggi: il 25 marzo 1957 con il Trattato di Roma, istitutivo della CEE, gli allora paesi fondatori (Francia, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Italia e Germania) decidono di intervenire attraverso una politica comune, dove l'agricoltura venne scelta come *“risposta all'esigenza di garantire l'autosufficienza alimentare all'interno dello spazio comunitario”* (De Castro, 2010, p. 73) e quindi come settore attraverso cui unificare il “vecchio continente” prima economicamente e poi politicamente. La PAC entra in vigore solo nel 1962 e si ispira ai principi di *unicità del mercato*,

preferenza comunitaria e solidarietà finanziaria e mirava al raggiungimento di importanti obiettivi¹:

- Incrementare la produttività sviluppando il progresso tecnico;
- Assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola incrementando il reddito;
- Stabilizzare i mercati;
- Garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
- Assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori.

Per dare attuazione a tali obiettivi la Commissione, a seguito della conferenza dei sei Stati membri tenutasi a Stresa nel 1958, delinea specifiche politiche finanziate da un fondo istituito ad hoc nel 1962: il Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia Agricola (FEOGA)². Il FEOGA era composto da una duplice sezione:

1. Orientamento destinata all'intervento strutturale, con interventi di lungo termine, volta a favorire il superamento delle differenze tra le agricolture degli Stati membri;
2. Garanzia basata sulla politica dei prezzi e dei mercati, costituita per finanziare gli interventi di breve periodo definiti con riferimento a Organizzazioni comuni di mercato (OCM) (Bianchi, 2007).

Le OCM andranno a costituire lo strumento di base del mercato agricolo comune in quanto tendevano ad eliminare gli scambi intracomunitari dei prodotti, a mantenere barriere doganali comuni nei confronti dei Paesi terzi e si prefiggevano il fine di stabilizzare i mercati, di garantire un tenore di vita equo agli agricoltori e di aumentare la produttività dell'agricoltura.

I ministri dell'agricoltura riuniti a Stresa furono concordi nel ribadire l'importanza sociale e politica dell'agricoltura ma in disaccordo sulle modalità di gestione dei mercati e sul livello tendenziale dei prezzi.

Si riuscì a portare avanti l'accordo ed a realizzare gli obiettivi attuando una politica protezionista, basata su alcuni principi: *unicità dei mercati, preferenza comunitaria, solidarietà finanziaria comune* (Segrè e Frascarelli, 2011). A seguito della Conferenza, la Commissione Europea presentò una proposta contenente le regole di funzionamento

¹ Gli obiettivi sono indicati all'art. 39 del Trattato di Roma, consultabile al sito: <http://eur-lex.europa.eu/treaties/dat/11957E/tif/11957E.html>.

² Il FEOGA è un fondo strutturale dell'Unione europea, istituito dal reg. 25/1962 e modificato dal reg. CEE 728/70

della PAC e le proposte operative di regolamentazione dei prezzi e del mercato agricolo comune, attraverso un documento noto come piano Mansholt (1960). La Commissione fondò la proposta sul principio che l'agricoltura dovesse essere parte integrante dell'economia ed elemento essenziale della vita sociale. La convinzione era che più l'agricoltura si fosse sviluppata ed ammodernata, più sarebbe cresciuta l'interdipendenza con gli altri settori economici. Il potenziamento delle infrastrutture, lo sviluppo della formazione, come pure tutte le altre attività e servizi sarebbero progrediti contestualmente con l'ottimizzazione della struttura agricola in generale. Il piano era organizzato in 3 sezioni:

1. Situazione dell'agricoltura e politiche nazionali;
2. Principi base della PAC;
3. Sviluppo della PAC.

“Uno degli strumenti fondamentali erano le Ocm: dopo aver raggruppato i prodotti agricoli per ciascuna di esse, viene predisposto un preciso regolamento di mercato. Pur differendo tra loro, questi regolamenti presentano molteplici aspetti comuni tra i quali i meccanismi di funzionamento che fanno riferimento a quattro tipologie di prezzo definite all'inizio di ogni campagna di commercializzazione del Consiglio” (Sassi e Sodano, 2010, p. 262).

Essi sono:

- Prezzo indicativo o obiettivo, ovvero il prezzo di equilibrio a cui dovrebbe tendere il mercato;
- Prezzo d'intervento o prezzo minimo garantito, ovvero il prezzo al quale organismi pubblici ritiravano dal mercato i prodotti invenduti;
- Prezzo soglia che rappresenta il prezzo minimo di entrata dei prodotti provenienti da paesi terzi;
- Restituzione alle esportazioni, ovvero sovvenzioni agli esportatori.

Fino a quando la CEE è importatrice netta, tale sistema permette di soddisfare il principio produttivistico, attraverso il quale si stimola la produzione e la produttività agricola, accrescendo l'autoapprovvigionamento per assicurare il fabbisogno alimentare a tutti i cittadini comunitari (Sassi e Sodano, 2010). Inoltre il sostegno illimitato ai prezzi, mantenuti esageratamente elevati per scoraggiare l'esodo della manodopera dalle campagne alle città (l'incremento del reddito agricolo avrebbe significato un miglioramento delle condizioni di vita degli agricoltori che non sarebbero andati a

cercare occupazione in fabbrica), ha permesso il conseguimento degli obiettivi in un periodo di tempo sostanzialmente ristretto.

Questa impostazione, nel lungo periodo, causò effetti negativi che negli anni a seguirsi saranno gli elementi portanti della riforma comunitaria in campo agricolo (Inea,1997).

1.1.1 Gli effetti dell'applicazione della PAC

Il prezzo elevato ha favorito la produzione di eccedenze alimentari e la CEE si trovò a supportare costi elevati sia per sostenere i redditi degli agricoltori sia, nel contempo, ad affrontare un notevole sforzo economico per lo smaltimento delle eccedenze (Segrè, A., Frascarelli A., 2011). Per di più, la politica di prezzo, gravando maggiormente sui redditi dei consumatori più poveri, funziona come una tassa sul consumo di tipo regressivo risultando iniqua. Analizzandoli congiuntamente i tre punti della PAC (incentivazione all'aumento della competitività e della produzione; politica di sostegno dei prezzi; politica del *set-aside*³) mostrano il mito dell'azienda di grandi dimensioni, efficiente e competitiva, in grado di controllare il mercato e il di raggiungere redditi non inferiori a quelli degli altri settori. A questo tipo di "azienda" erano rivolti gli incentivi alla meccanizzazione e all'incremento di produttività, erogati nel primo decennio (anni Sessanta) di attuazione della PAC e quelli di sostegno dei prezzi dei prodotti elargiti nella seconda fase (anni Settanta e Ottanta), adottando ordinamenti colturali omologanti e spesso estranei alle tradizioni agricole locali (Grilotti, 2003).

Alla fine degli anni '70, il sistema dei prezzi sopradescritto, si dimostra essere inadatto per sostenere il passaggio della CEE da importatrice ad esportatrice netta di derrate alimentari.

L'applicazione della PAC ha portato l'Unione Europea a diventare il primo importatore di prodotti agricoli e secondo ad esportarli (dopo gli USA), ma d'altro canto ha generato conseguentemente un forte aumento della produttività, non assorbibile dallo stesso mercato.

Tale crescita, veniva sviluppata grazie ai metodi intensivi delle coltivazioni agricole, a discapito però dell'impatto ambientale.

³ Forma di gestione del suolo che prevede il riposo ciclico del terreno agricolo.

1.2 Prospettive di cambiamento

A partire dagli anni 70 l'agricoltura non poteva essere più considerata come il fulcro delle politiche di sviluppo in quanto non venne più valutata come componente primaria del sistema produttivo delle aree rurali (De Benedictis M., 2009). La politica dei prezzi non aveva ottenuto l'arresto degli allineamenti delle valute nei paesi, inconciliabili con la creazione di un mercato con prezzi collettivi. Si realizzò l'inadeguatezza delle misure di politica agraria e del concetto settorialistico divenuto ormai obsoleto, cercando di passare allo studio sullo sviluppo locale e sul territorio.

Ci si rese conto che le problematiche che si dovevano affrontare, interessavano il declino rurale (per via dell'indebolimento dell'agricoltura conseguente carenza di servizi e di infrastrutture nelle aree rurali) e la sua marginalizzazione (spopolamento, abbandono del territorio con conseguente desertificazione) (Marotta, 2005). Secondo alcuni studiosi una politica agricola estremamente settoriale non permise lo sviluppo locale endogeno, impedendo l'innescarsi di meccanismi di diversificazione e innovazione, anche se avrebbero comportato maggiori costi e rischi da parte delle istituzioni politiche e dei beneficiari.

La PAC veniva criticata per i suoi protezionismi ed inoltre crescevano le contestazioni riguardo il suo costo sempre più difficile da sostenere e alle divisioni ritenute poco eque ai beneficiari del supporto ed ai limitati fondi dedicati agli interventi strutturali, limitando i protezionismi e liberando i mercati.

Nacque quindi il “*vincolo di bilancio*” (Sassi e Sodano, 2010) o gli “*stabilizzatori di bilancio*” (De Benedictis, 2009) ovvero strumenti che assicurassero la controllabilità della PAC per gestire l'ammontare della spesa e per la distribuzione equa tra gli Stati membri. Si intervenne, infatti, attraverso (Del Giudice e Casertano, 1991):

- misure di corresponsabilità: prelievo al prezzo di sostegno delle eccedenze di produzioni da utilizzare per favorire lo smaltimento;
- quote fisiche di produzione: attuate tramite la riduzione del livello di sostegno in misura variabile a seconda del livello d'eccedenza;
- stabilizzatori di bilancio: prevedevano la riduzione automatica e progressiva del prezzo di intervento nell'anno successivo a quello in cui la produzione aveva superato la quantità massima garantita.

Il risultato di tale strategia fu *“lo stratificarsi di misure e contromisure che complicarono e burocratizzarono la PAC contribuendo a far emergere una diffusa insofferenza nei suoi confronti, non solo da parte dei consumatori, ma anche degli stessi agricoltori”* (Sassi e Sodano, 2010, p. 264).

Per la prima volta venne affermata la necessità di avere una politica europea di sviluppo rurale. Vengono evidenziate come le aree rurali siano estremamente diverse tra loro e come necessitano di una prospettiva di sviluppo legata meno al flusso di capitali esterni e sempre più dipendente dalla valorizzazione delle risorse endogene, senza perdere di vista l'importanza delle risorse finanziarie. Tutto questo fu messo in evidenza nel documento di riflessione *“Il futuro del mondo rurale”* pubblicato nel 1988 dalla Commissione europea.

Si trattava di un cambiamento radicale che richiedeva nuove capacità progettuali e operative in grado di trasformare l'identità e la cultura delle aree rurali in fattori strategici di sviluppo (Sassi, 2004).

Le strategie di sviluppo della nuova ruralità in Europa erano:

1. protezione dello spazio rurale: tramite la gestione dell'uso del territorio con severi piani urbanistici, con parchi e aree protette;
2. contenimento dell'esodo rurale: attraverso la diversificazione produttiva verso artigianato, turismo rurale, servizi culturali;
3. arresto della desertificazione umana.

“Cominciava, dunque, ad essere evidente che le politiche di gestione dei mercati e di regolazione dei prezzi non potevano da sole apportare una risposta soddisfacente ai problemi dell'agricoltura europea. Bisognava cominciare a tener conto dell'ambiente economico e sociale delle aziende agricole, della diversificazione delle attività e della produzione, delle esigenze ambientali e di tutela del territorio” (De Benedictis, 2009, p. 18).

1.2.1 La riforma dei fondi strutturali

Grazie all'applicazione del regolamento (CEE) 797/1985, usufruì del finanziamento un numero più alto di aziende e furono delineati obiettivi nell'ottica di una compatibilità ambientale dell'agricoltura superando l'idea di ottimizzazione economica fine a se stessa.

La discrezionalità di alcune misure del regolamento ha contribuito a rendere lo stesso poco incisivo (Pareglio, 2007).

Nel 1988 venne varata una riforma dei fondi strutturali, dando vita ad una politica di coesione economica e sociale con l'obiettivo di limitare le differenze 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” (Crivellaro, 2003).

I punti cardine su cui si basa questa manovra sono la definizione di obiettivi principali d'interessamento comunitario, l'identificazione geografica di zone con problemi di sviluppo, la gestione finanziaria dei fondi da canalizzare verso priorità predeterminate, un partenariato dinamico a tutti i livelli (comunitario, nazionale, regionale e locale), la somma dei fondi comunitari ad integrazione delle risorse nazionali, ed infine una programmazione a lungo termine.

Vengono introdotti cioè, interventi che *“rappresentano i primi tentativi di correggere quel modello settoriale impostato quasi esclusivamente sul sostegno alla produzione e alla competitività delle aziende”* (De Benedictis, 2009, p. 16).

La politica di connessione economica e sociale, detta “integrata”, istituita dall'Unione doveva:

- Gestire ed integrare i tre fondi strutturali europei: Fondo Sociale Europeo (FSE), Fondo Europeo per lo Sviluppo Rurale (FESR), Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia (FEOGA);
- Facilitare investimenti per programmi a lungo termine incentrati su specifici obiettivi, come la programmazione per lo sviluppo rurale.

Le innovazioni introdotte dalla riforma sono molteplici: *“l'agricoltura viene inserita nelle politiche di sviluppo regionale con il passaggio da un approccio settoriale ad uno territoriale. La logica dell'intervento per progetti viene sostituita da quella dell'investimento per programmi che devono essere definiti con riferimento ad uno scenario di medio-lungo termine e concentrati su obiettivi specifici”* (Sassi e Sodano, 2010, p. 277) di cui il primo e il quinto incentrati sull'agricoltura (tabella 1).

Obiettivo	Strumento finanziario	Finalità
Obiettivo 1	FESR, FSE, FEOGA-Orientamento	Promuovo lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in cui lo sviluppo è in ritardo
Obiettivo 2	FESR, FSE	Riconvertire le regioni o parti di esse gravemente colpite dal declino industriale
Obiettivo 3	FSE	Lottare contro la disoccupazione di lunga durata, facilitare l'inserimento dei giovani e l'integrazione nel mercato delle persone minacciate di emarginazione sociale
Obiettivo 4	FSE	Facilitare l'inserimento professionale dei giovani
Obiettivo 5a	FEOGA-Orientamento, SFOP	Promuovere lo sviluppo rurale accelerando l'adeguamento strutturale nell'ambito della riforma della PAC
Obiettivo 5b	FESR, FSE, FEOGA-Orientamento	Promuovere lo sviluppo rurale agevolando l'adeguamento strutturale delle zone rurali

TABELLA 1: OBIETTIVI DELLA POLITICA DELLE STRUTTURE A SEGUITO DELLA PRIMA RIFORMA
FONTI: SASSI M. E SODANO V., 2010

Allo stesso tempo avviene l'inserimento di specifici programmi, le Iniziative Comunitarie, finanziate dai fondi strutturali e dedicati alla ricerca di soluzioni innovative a problematiche specifiche ad impatto territoriale (Inea, 2000).

Tra questi vi è l'Iniziativa Comunitaria LEADER I che avvia, con carattere sperimentale nelle aree rurali, l'Obiettivo 1 e l'Obiettivo 5b.

Nel 1993 viene varata la seconda riforma della politica strutturale. La prosecuzione di quanto previsto dalla riforma dei fondi strutturali del 1988 viene attuata con il regolamento (CEE) 2081/1993, con il quale vengono aumentati i finanziamenti dedicati all'intervento e vengono introdotti due nuovi strumenti finanziari con l'obiettivo di diminuire sbilanciamenti regionali e aumentare la collaborazione tra i Paesi della Comunità: il Fondo di Coesione (FC) e lo Strumento Finanziario di Orientamento Pesca (SFOP) (Frascarelli, 1994).

Vengono inoltre avviate nuove misure nell' campo della politica di sviluppo rurale, rivolte allo sviluppo e creazioni di marchi legati ai prodotti locali di qualità. L' iniziativa Comunitaria LEADER I viene avvicinata dalla LEADER II, inserendo quei modelli di sviluppo rurale protagonisti della politica agricola negli anni successivi (Segrè e Frascarelli, 2011).

1.3 Il concetto di ruralità

Le zone rurali dell'UE sono rappresentate da realtà dove i residenti non hanno una visione certa delle prospettive future in ambito sociale, economico ed ambientale. Per questo nelle zone rurali viene posta una continua attenzione.

Queste aree, spesso subiscono la delocalizzazione delle attività economiche in aree urbane, portando un inevitabile spopolamento oltre ad un calo di interesse verso il settore agricolo, non più considerato settore principale dal punto di vista occupazionale ed economico.

La questione rurale diviene di enorme importanza considerando la dimensione di queste zone rispetto al totale territorio dell'Unione (ovvero sono circa il 90%), il numero di abitanti coinvolti (più del 50%) ed il valore culturale, economico, sociale, ed ambientale (Dichiarazione di Cork, 1996).

Il concetto di ruralità e lo studio dei relativi processi di sviluppo sono stati i punti principali di una complessa discussione.

Letteralmente, la parola “rurale⁵” richiama inevitabilmente all'agricoltura e spesso vengono utilizzati come sinonimi, anche se i significati sono diversi. Il termine “agricoltura” viene solitamente utilizzato per definire attività riguardanti la coltivazione e l'allevamento di bestiame, mentre “ruralità” ha un significato più ampio, includendo aspetti sociali, economici e territoriali.

Il punto principale dal quale partire, è definire il termine “ruralità” e se sia corretto associarne il significato di agricoltura. Secondo la Commissione europea: «*“Ruralità” e “aree rurali” sono –termini- immediatamente compresi da tutti, in quanto evocano concetti fisici, sociali e culturali che sono controparte dell'urbano. Ma, in realtà, costruire una definizione univoca e “oggettiva” della ruralità sembra essere un compito impossibile*» (Commissione Europea DGVI, 1997, p. 3).

Il concetto di “ruralità”, in un primo momento è stato messo in contrapposizione con il concetto dell'urbano, poi successivamente è stato considerato luogo dove economia e sociale vanno ad integrarsi.

⁴ Il 9 novembre 1996 si tenne in Irlanda, a Cork, la prima Conferenza europea sullo sviluppo rurale. La Dichiarazione di Cork che ne scaturì: “A living countryside”, è consultabile al sito: <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/forum/forum2/corde-it.htm>

⁵ Dal Nuovo Zingarelli: “Della campagna, che riguarda la campagna. Chi abita, lavora nella campagna”.

L'idea di agricoltura viene quindi sostituita da "ruralità, termine che definisce completamente non solo le peculiarità del paesaggio ma richiama un'attività non più rappresentante il settore della produzione dei beni primari, divenendo attività "sostenibile" non solo ecologicamente: *"rurale è spazio aperto non strutturato, da regionalizzare; rurale è spazio vissuto e ambiente naturale da salvaguardare e valorizzare aa fini turistici; rurale è spazio da colonizzare da parte del terziario; rurale è baluardo contro l'artificiosità dello sviluppo tecnologico assordante"* (Grilotti e Di Giacomo, 2003, pp. 627-646).

La peculiarità principale del territorio rurale è la stabilità degli elementi, duratura e non modificabile nel tempo a tutela della biodiversità e della diversità socio-culturale. Infatti, l'equilibrio del territorio rurale è mantenuto dai progetti di sviluppo rurale delle comunità che decidono di intraprendere processi di trasformazione interni ma allo stesso tempo di conservazione (De Benedictis, 2009).

La Carta Rurale Europea⁶ definisce le aree rurali come territorio comprendente sia lo spazio agricolo (utilizzato per la coltivazione e l'allevamento), sia dallo spazio fondiario non agricolo adibito ad usi differenti. Per essere definita area rurale, la Carta impone diversi requisiti:

- Utilizzare il territorio prevalentemente con culture agricole;
- Maggioranza di spazi verdi liberi a predisposizione ecologica;
- Bassa densità demografica;
- Suddivisione diramata della proprietà
- Presenza di piccoli centri abitati che semplificano i rapporti umani e la adesione dei cittadini alle attività comuni;
- Economia caratterizzata dall'agricoltura e dalle professioni manuali per incrementare l'aiuto reciproco;
- Presenza di un paesaggio naturale, trasformato dal lavoro umano che costituisce patrimonio dell'umanità;
- Cultura basata sul saper vivere derivante da tradizioni e costumi locali.

La "Carta rurale" chiama gli stati del Consiglio d'Europa ad elaborare soluzioni che mirino a risolvere l'abbandono e la decadenza delle aree rurali, ad aumentare le

⁶ La Carta Rurale Europea, che rappresenta il documento di riferimento per la definizione dei caratteri e delle funzioni delle aree rurali e la base di partenza delle politiche comunitarie in materia di agricoltura e sviluppo di queste aree, è stata elaborata dal Consiglio d'Europa ed approvata il 25 ottobre 1996 dal Parlamento Europeo.

prospettive di lavoro giovanile, a migliorare la condizione di vita e a sviluppare i servizi e le infrastrutture. Non solo, ha anche il compito di colmare la “*perdita di coscienza del valore delle comunità rurali, ormai rassegnate a subire tutte le manipolazioni politiche e culturali*” (De Benedictis M., 2013, p. 24).

1.3.1 Definizione di sviluppo rurale

Lo sviluppo rurale viene definito da Hodge (1986) come “*un complessivo incremento del benessere dei residenti delle aree rurali e, più in generale, nel contributo che le risorse rurali danno al benessere dell’intera popolazione*” (pag. 273), mettendo in evidenza l’importanza dello sviluppo rurale e come influisce sul benessere della popolazione.

La modifica della scala dei valori, generata dalla necessità di migliorare la qualità di vita della popolazione (causata dall’uso sproporzionato delle risorse naturali e dai costi sociali elevati), ha portato ad una idea di sviluppo più articolato e più adeguato alle esigenze collettive con uno specifico impegno, con una particolare attenzione a ridare vita alle zone rurali più emarginate, a modificare le intensive tecniche di produzione e soprattutto a migliorarle per dare una maggiore qualità al prodotto, a sostenere e mantenere le risorse naturali locali per favorire le attività ricreative e turistiche.

L’agricoltura assume quindi un ruolo polifunzionale: accanto alla produzione di beni alimentari, si abbina la creazione di servizi di salvaguardia e protezione del territorio attraverso la rivalutazione delle risorse locali. Si può ben capire come l’agricoltura, gestendo gran parte del territorio di un paese, ha oggi un ruolo fondamentale per la crescita delle aree rurali e come può essere trainante sulle altre attività.

1.3.2 La politica di sviluppo rurale come “secondo pilastro” della PAC: la fase delle riforme

Il trasformarsi delle condizioni interne ed esterne alla Comunità, tra la fine degli anni ’80 e i primi anni ’90, portò ad un sostanziale mutamento che andasse oltre al semplice *restyling della PAC* (Frascarelli e Segrè, 2008). All’interno dell’Unione si percepì il bisogno di consolidare la competitività della produzione agricola a livello dei prezzi e delle quantità, tenendo presente la salvaguardia dell’ambiente, del paesaggio e le necessità dei consumatori. All’esterno dell’Unione diventa incalzante l’urgenza di allargare i confini comunitari per far fronte alla globalizzazione dell’economia e agli

scambi internazionali. In Europa, infatti, questi sono anni di grande mutamento con eventi che spinsero al cambiamento della politica agricola. Sono gli anni della “*caduta del muro di Berlino che, segnando l’inizio della transizione di molte economie di piano, aprì la porta della Comunità ai paesi dell’Europa centro-orientale*” (Frascarelli e Segrè, 2008 p. 146).

Sul fronte internazionale l’andamento del GATT⁷ stava diventando insostenibile: la CEE era accusata di un eccessivo protezionismo dannoso per gli scambi internazionali. In questo scenario era evidente l’urgenza di una revisione dei principi e degli obiettivi della vecchia politica agricola comune. La riforma che si attuò prese il nome dal commissario che la propose: MacSharry.

1.3.3 La riforma MacSharry

MacSharry è la prima riforma della PAC, introdotta nel 1992 con la quale si dà inizio al processo di disaccoppiamento dei pagamenti comunitari dei comparti più forti (seminativi e carne bovina) attraverso tre campagne e all’attuazione delle “misure di accompagnamento”. I vantaggi del disaccoppiamento sono molteplici tra cui una maggiore trasparenza del bilancio, una maggiore equità, poiché l’intervento pubblico può essere modulato incentivando i comportamenti socialmente più meritevoli, e la riduzione della produttività con la conseguente produzione di beni di qualità (Carlucci F. e Cavone F., 2004).

Le misure di accompagnamento furono degli elementi innovativi in cui rientrano misure agro-ambientali, e dove si pone per la prima volta l’attenzione sull’impatto che l’agricoltura aveva sull’ambiente oltre a fissare incentivi per incoraggiare comportamenti eco-compatibili. Si trattava di misure *agroalimentari*, finalizzate a limitare la produzione e salvaguardare le risorse naturali (Reg. CEE 2078/1992), misure di *forestazione* per favorire la conversione di aree coltivate in aree boschive (Reg. CEE 2080/1992) e misure di *prepensionamento*, finalizzate ad abbassare l’età media degli agricoltori (Reg. CEE 2079/1992). La riforma prevedeva la riduzione dei prezzi agricoli per rendere i prodotti europei più competitivi, l’introduzione di aiuti diretti per gli

⁷ Il General Agreement on Tariffs and Trade (tradotto Accordo Generale sulle Tariffe ed il Commercio), è un accordo internazionale firmato da 23 paesi il 30 ottobre 1947 a Ginevra, per stabilire le basi per un sistema multilaterale di relazioni commerciali con lo scopo di favorire la liberalizzazione del commercio mondiale.

agricoltori per bilanciare le perdite di reddito e per stimolarli ad utilizzare metodi meno intensivi allo scopo di ridurre l'impatto ambientale.

Lo sviluppo rurale stava diventando sempre più importante, grazie anche al ruolo strategico che queste aree stavano acquisendo alla costruzione dell'integrazione europea in attuazione del principio di "coesione economica e sociale"⁸. Con la cognizione che le aree rurali oltre ad ospitare un quarto della popolazione e ricoprire l'80% del territorio dell'Unione, rivestissero un'enorme importanza economica e l'agricoltura era e doveva rimanere un tramite indispensabile tra la popolazione e la natura, la politica agraria comune doveva essere adeguata alle nuove realtà e alle sfide che si presentavano sul fronte comunitario e internazionale.

L'attenzione era posta su (De Benedictis M., 2009, pp. 27-28):

- Preferenza rurale: lo sviluppo rurale sostenibile doveva divenire una priorità e il presupposto di ogni politica rurale per migliorare la qualità dell'ambiente rurale. L'obiettivo era combattere la povertà, contrastare l'esodo rurale promuovendo l'occupazione, migliorare la qualità della vita, la salute, la sicurezza e il benessere in generale delle popolazioni rurali.
- Diversificazione: sostenere la diversificazione delle attività socio-economiche.
- Sostenibilità: politiche volte a sostenere la qualità e la tranquillità dei paesaggi rurali, in modo tale che le generazioni presenti non possano distruggere il patrimonio delle future.
- Approccio integrato: La politica di sviluppo rurale doveva essere multidisciplinare e multisetoriale.
- Sussidiarietà: La politica di sviluppo rurale doveva essere il più possibile decentrata e basata sul partenariato e sulla cooperazione tra tutti i livelli considerati, con particolare riguardo alle iniziative provenienti dal basso (approccio *bottom-up*).

Il risultato ottenuto fu l'evoluzione di una politica che conservava tratti della vecchia politica agricola condizionando le nuove misure e creando un miscuglio di interventi che si rivelarono contraddittori e in cui spiccavano gruppi di interessi non disposti a cambiare la sostanza dell'ammontare (Bonterle A. e Olper A., 1999).

⁸ Il principio di coesione economica e sociale è stato introdotto nel 1986 dall'Atto unico europeo per diminuire la disparità e per equilibrare gli effetti dell'introduzione del mercato interno sugli Stati membri svantaggiati.

1.3.4 Agenda 2000

Agenda 2000 è un documento politico elaborato dalla Commissione e presentato al Parlamento Europeo nel 1997, contenente un'analisi delle singole politiche comunitarie. Presentava un programma di azione che aveva l'obbligo di rafforzare le politiche comunitarie e dotare l'Unione di un nuovo quadro finanziario per il periodo 2000-2006. L'importanza di Agenda 2000, in relazione allo sviluppo rurale, risiede nell'aver definito i punti fondamentali di un modello agricolo e deve rispondere alle questioni di sviluppo sostenibile, di occupazione, di andamento dei mercati globali e di allargamento dell'Unione Europea ad est (Cesaro L., 2000).

E' in quest'ambito che nasce e si inserisce nella PAC il concetto di "*agricoltura multifunzionale*", in cui si integrano nuovi compiti, funzioni ed attività: funzione sociale e funzione di servizio alla collettività, oltre a stabilire i requisiti di competitività, qualità, sicurezza alimentare, sviluppo integrato, eco-compatibilità e tutela del territorio nelle aree rurali (De Benedictis M., 2009).

Dunque Agenda 2000 apportò una forte innovazione agli obiettivi della PAC e non agli strumenti, continuando a percorrere la strada intrapresa con la riforma MacSharry.

Vera e importante innovazione è stata l'introduzione della Politica di sviluppo rurale per cui si ebbe la divisione in "primo pilastro", riguardante la politica dei mercati, e "secondo pilastro", riguardante lo sviluppo rurale e che sostituì le misure di accoppiamento (Pareglio S., 2007).

Per concludere, Agenda 2000 condusse alla riforma dei fondi strutturali del 1999, riducendo gli obiettivi della politica regionale da sei a tre e ampliando il periodo di programmazione del loro utilizzo (da sei a sette anni) con la riduzione delle Iniziative comunitarie a quattro (Interreg, Urban, Ledear, Equal).

1.3.5 La riforma Fischler

Il dibattito sulla PAC riprese a pochi mesi dall'approvazione di Agenda 2000, che era stata concepita come una riforma provvisoria in previsione di una "Revisione di medio termine" (Sassi M. e Sodano V., 2010). Quest'occasione di dibattito tecnico-politico, avvenuta nel 2003, permise di rivalutare gli strumenti e gli obiettivi dando vita alla cosiddetta riforma Fischler, varata con il Regolamento (CE) n. 1782/2003.

Si può considerare come il proseguo del percorso iniziato nel 1992 con la riforma MacSharry (che introdusse due misure inedite: i pagamenti diretti e le misure di

accompagnamento) e ripreso con Agenda 2000 (che continuò sulla strada della precedente sostenendo un'agricoltura multifunzionale, potenziando le misure agroalimentari e modificando la natura economica dei pagamenti che da compensazione divennero sostegno diretto). Fischler propose un documento, *Verso un'agricoltura sostenibile*, in cui dichiarava la necessità di giustificare meglio la spesa pubblica destinata al settore agricolo definendo i seguenti obiettivi (Segrè A., 2008, pp. 149-153:

- Rendere l'agricoltura europea più competitiva;
- Favorire un'agricoltura sostenibile e socialmente accettabile;
- Rinforzare lo sviluppo rurale;
- Rendere il regime di sostegno più semplice e snello;

Per il conseguimento dei suddetti obiettivi la riforma indica tre strumenti:

1. Il *disaccoppiamento*: un pagamento unico per azienda (PUA) indipendente dalla produzione;
2. La *condizionalità*: introdotta con Reg. (CE) 1782/2003, stabilisce che il sostegno finanziario di cui gli agricoltori godono è un corrispettivo dei servizi ambientali che l'agricoltura fornisce naturalmente;
3. La *modulazione* attraverso la quale una mole consistente di risorse si sono trasferite dal primo pilastro (aiuti diretti) al secondo (sviluppo rurale).

L'impulso del secondo pilastro verso la politica di sviluppo rurale è dato anche dalla riforma dei fondi per la spesa agricola nel 2005. Il Reg. (CE) 1290/2005 relativo al finanziamento della politica agricola comune, dà vita a due fondi distinti. Il FEOGA venne sostituito da organi derivanti dalle sue sezioni: il FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia) per la parte Garanzia ed il FEARS (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale) per la sezione Orientamento che finanzia i programmi di sviluppo rurale degli Stati membri (sito Parlamento europeo⁹).

1.4 Il FEASR e l'approccio strategico per lo sviluppo rurale

La PAC, mentre nei primi venti anni di operatività ha applicato un principio di garanzia automatica ed illimitata a difesa dell'agricoltore, ora agisce alla difesa del produttore senza tralasciare gli aspetti di qualità del prodotto, innovazione e sviluppo e relazione tra ambiente ed agricoltura. Viene cioè impostata dagli organi legislativi

⁹ http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.2.html

dell'UE secondo un modello vicino al concetto di *Multi Level Governance* ed il FEASR, il nuovo strumento finanziario di programmazione, contribuisce a migliorare i punti fondamentali di questo nuovo modo di operare (Segrè A. e Gaiani S., 2008).

Il FEASR, nato per rafforzare la politica di sviluppo rurale dell'Unione attraverso obiettivi prioritari e semplificando l'attuazione nelle zone rurali, ha portato ad un miglioramento della gestione e del controllo della nuova politica di sviluppo per il periodo 2007-2013.

La Commissione incarica ogni Stato Membro ad attuare il FEASR. In questo modo viene portato avanti un piano strategico nazionale, secondo gli orientamenti strategici redatti dalla Comunità Europea, che definisce:

- le priorità territoriali (valutazione della situazione economico-sociale e ambientale)
- le possibilità di sviluppo e i mezzi la strategia adottata per l'azione congiunta della Comunità e dello Stato Membro in questione.

Il FEASR ha apportato una grande semplificazione nei pagamenti e flessibilità all'applicazione degli interventi, ma, 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, p.181).

Infatti, un altro autore afferma che *“dopo il subentro del FEASR alla sezione Orientamento del FEOGA¹⁰, 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).

Il FEASR rappresenta, in sostanza, insieme al FEOGA, il principale strumento di finanziamento della politica agricola comune e la principale fonte organizzativa e finanziaria dello sviluppo rurale.

1.4.1 Dati finanziari del FEASR

Come funziona il FEASR da un punto di vista finanziario e come avviene il finanziamento dei Programmi di Sviluppo Rurale?

¹⁰ Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e di Garanzia

Il FEASR non finanzia totalmente tutti i programmi, ma interviene in percentuale ovvero partecipa in gestione concorrente; la restante parte dei fondi è a carico dello Stato (il 70% dello Stato centrale, il 30% delle Regioni). La somma di queste risorse viene definita *spesa pubblica*.

Il FEARS, per assicurarsi da parte degli stati l'adempimento nell'utilizzo e nella rendicontazione dei fondi, utilizza un principio chiamato N+2 basato sul frazionamento in scadenze annue degli impegni ai pagamenti, i quali vengono liquidati sotto forma di pagamenti intermedi e di un saldo finale. La Commissione impone che al 31 dicembre di ogni anno il soggetto attuatore rendiconti le spese già effettuate per un importo pari almeno alle risorse programmate fino alle due annualità precedenti (da qui N+2).

L' *obiettivo spesa* è la somma delle risorse programmate fino ai due anni precedenti e deve essere raggiunta ogni anno. All'art. 29 del Reg. (CE) n. 1290/2005 si trova scritto: “*gli Stati membri trasmettono almeno annualmente alla Commissione una dichiarazione delle spesa effettuate e una domanda di pagamento certificate dall'organismo pagatore riconosciuto, oltre ad una relazione annuale di esecuzione. Solo a seguito della verifica di questi documenti le risorse FEASR concernenti l'annualità vengono erogate*”.

Se non si dovesse raggiungere l'obiettivo spesa subentra quello che è definito come il *disimpegno automatico*, ovvero una riduzione automatica dell'importo delle risorse assegnate per un importo pari alle risorse impiegate, ma non spese.

1.5 La politica comunitaria di sviluppo rurale nel periodo 2007-2013

Per il periodo di programmazione 2007-2013, l'Unione Europea ha adottato definitivamente l'approccio *multi-level governance*, dove l'attore pubblico dovrebbe rivestire un ruolo di rilevanza strategica creando e organizzando le relazioni nell'ambito del sistema territoriale. Il provvedimento che ha dettato le regole per il periodo di riferimento è il regolamento (CE) n.1698/2005 nel quale oltre agli obiettivi, sono contenuti gli strumenti.

Per la prima volta in una programmazione di sviluppo rurale viene presentata un'impostazione che punta alla coerenza e all'integrazione strategica basata su tre diversi livelli: comunitario, nazionale e regionale con un carattere policentrico, essendo il risultato delle interazioni tra i diversi attori politici ed istituzionali coinvolti nel processo decisionale (Bruzzo A. e Gaiani S., 2008).

A livello comunitario vengono ammessi sei Orientamenti Strategici Comunitari (OSC) i quali definiscono le priorità strategiche comunitarie e mirano al miglioramento della competitività. Inoltre *“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, p. 21).

A livello nazionale ogni Stato membro elabora un proprio Piano Strategico Nazionale (PSN), il quale fissa le priorità strategiche dello stato membro per determinare le esigenze, fissa gli obiettivi specifici e i relativi contributi da parte del FEASR. Il regolamento di riferimento prevede che il PSN contenga i seguenti dettagli della strategia nazionale:

- Le priorità territoriali e tematiche per ciascuno dei quattro assi fondamentali della programmazione¹¹;
- Gli obiettivi prioritari per ciascun asse, da quantificare una volta che siano stati definiti i PSR (Programma di Sviluppo Rurale) regionali¹²;
- Una ripartizione a priori tra i quattro assi prioritari (basandosi sui livelli minimi percentuali imposti dal regolamento)¹³;
- Una descrizione delle modalità per assicurare la coerenza e la complementarità tra le misure di sviluppo rurale e le politiche per le singole Organizzazioni Comuni di Mercato, le politiche della coesione e le altre politiche comunitarie¹⁴.

Quindi i PSN costituiscono la vera novità consentendo di facilitare comunicazione e coerenza tra gli Orientamenti Comunitari e i vari PSR. Il PSR è uno strumento operativo che attua PSN e OSC sul territorio oltre a precisare 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.

¹¹ Vedi: Reg. (CE) n. 1698/2005 art. 13c.

¹² Vedi: Reg. (CE) n. 1698/2005 art. 13d.

¹³ Vedi: Reg. (CE) n. 1698/2005 art. 17.

¹⁴ Vedi: Reg. (CE) n. 1698/2005 art. 13e.

Nello specifico, ogni PSR deve contenere (Segrè A. e Gaiani S., 2008, pag.180):

- 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.

Le priorità strategiche comunitarie in tema di competitività del settore agricolo e forestale possono essere rintracciate nel trasferimento delle conoscenze, della modernizzazione, dell'innovazione e della qualità della catena alimentare nonché dei settori prioritari degli investimenti nel capitale umano e naturale.

La finalità è quella di creare un sistema agro-alimentare europeo forte e dinamico, in grado di rispondere alla domanda crescente e in evoluzione dei consumatori europei e dei mercati mondiali. In altre parole, un sistema agro-alimentare che punti sempre più su prodotti di alta qualità e di elevato valore aggiunto (De Benedictis, 2009). Le priorità comunitarie sono state declinate dalla strategia nazionale di intervento in tre assi di intervento tematici e uno metodologico (figura 1).



FIGURA 1: LA STRUTTURA DELLA POLITICA DI SVILUPPO RURALE
FONTE: COMMISSIONE EUROPEA, 2008

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 (Commissione europea, 2008, pp. 11-16):

- **ASSE I – Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale**

In questo asse le misure sono suddivise in quattro gruppi (Comunità europea, 2008, p. 11): risorse umane, potenziale fisico, qualità alimentare e misure transitorie per nuovi Stati membri.

Lo scopo è il raggiungimento della competitività sotto il profilo economico, ma anche sotto il profilo delle opportunità offerte dalla diversificazione delle attività economiche mediante, ad esempio, incentivi alla formazione del capitale umano, all'ammodernamento delle aziende, all'inserimento di giovani.

<i>ASSE I</i>	<i>OBIETTIVI STRATEGICI</i>	<i>SOGLIA MINIMA DI SPESA</i>
Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale	<p>Promozione dell'ammodernamento e della innovazione nelle imprese e dell'integrazione delle filiere</p> <p>Consolidamento e sviluppo della qualità della produzione agricola e forestale</p> <p>Potenziamento delle dotazioni infrastrutturali fisiche e telematiche</p> <p>Miglioramento della capacità imprenditoriale e professionale degli addetti al settore agricolo e forestale e sostegno del ricambio generazionale</p>	Almeno il 10%

TABELLA 2: OBIETTIVI STRATEGICI ASSE I
 FONTE: ELABORAZIONE PROPRIA, 2016

- **ASSE II – Miglioramento dell’ambiente e del paesaggio rurale**

Le misure di questo asse sono indirizzate a tutelare e a garantire l’uso sostenibile delle risorse ambientali e forestali, alla salvaguardia del paesaggio rurale, alla gestione responsabile dei terreni per contrastarne l’abbandono.

Se i requisiti imposti dalla Commissione non venissero rispettati, è possibile cancellare o diminuire i pagamenti per le misure di quest’asse. Le misure si inseriscono in due gruppi: utilizzo sostenibile dei terreni agricoli e utilizzazione sostenibile delle superfici forestali.

<i>ASSE II</i>	<i>OBIETTIVI STRATEGICI</i>	<i>SOGLIA MINIMA DI SPESA</i>
Miglioramento dell’ambiente e del paesaggio rurale	<p>Conservazione della biodiversità e tutela e diffusione di sistemi agro-forestali ad alto valore naturale</p> <p>Tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche superficiali e profonde</p> <p>Riduzione dei gas serra</p> <p>Tutela del territorio</p>	Almeno il 25%

TABELLA 3: OBIETTIVI STRATEGICI ASSE II
 FONTE: ELABORAZIONE PROPRIA, 2016

- **ASSE III – Miglioramento della qualità della vita e diversificazione dell’economia rurale**

L’obiettivo dell’asse è quello di conservare vitali lo spazio rurale e il tessuto economico-sociale della campagna, investendo nell’economia rurale e agevolando l’accesso alle infrastrutture, ai servizi e alla tecnologia. Per rendere le aree rurali più attraenti è indispensabile creare occupazione (per giovani e donne *in primis*) facendo comunicare il settore agricolo con gli altri settori economici rurali, promuovendo sempre, però, lo sviluppo sostenibile.

Nell’ambito dell’asse 3 si distinguono tre gruppi di misure: diversificazione dell’economia rurale; miglioramento della qualità di vita nelle zone rurali; formazione, acquisizione di competenze e animazione.

<i>ASSE III</i>	<i>OBIETTIVI STRATEGICI</i>	<i>SOGLIA MINIMA DI SPESA</i>
Miglioramento della qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale	Miglioramento dell'attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione Mantenimento e/o creazione di opportunità occupazionali e di reddito in aree rurali	Almeno il 10%

TABELLA 4: OBIETTIVI STRATEGICI ASSE III
 FONTE: ELABORAZIONE PROPRIA, 2016

- **ASSE IV – Approccio LEADER**

L'approccio Leader è stato pensato per aiutare gli operatori del settore agricolo a potenziare le aree rurali in una visione a lungo termine attraverso l'attuazione di strategie integrate, finalizzate allo sviluppo sostenibile, predisposte e realizzate da partenariati. Nella programmazione 2007-2013 viene inserito per la prima volta, come metodo obbligatorio nei PSR di tutti i Paesi membri. Deve poter finanziare: l'attuazione delle strategie di sviluppo locale dei GAL basate su uno o più dei tre assi tematici; i progetti di cooperazione (transnazionali ed intra territoriali); i costi di esercizio dei GAL, lo sviluppo delle capacità necessarie alla preparazione di strategie di sviluppo locale e l'animazione del territorio. La soglia minima di spesa da parte del FEASR, per l'asse IV deve essere almeno il 5%. Per il periodo di programmazione 2007-2013, ogni Paese membro dovrà riportare alla Commissione, ogni due anni, la valutazione dello stato di attuazione e di sviluppo dei programmi

Definizione degli obiettivi		Strategia dell'UE Strategia nazionale Programmi di SR
Asse 1 competitività	misure	Risorse umane: Formazione professionale ed azioni d'informazione Giovani agricoltori Prepensionamento Utilizzo dei servizi di consulenza Avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole nonché di servizi di consulenza forestale Capitale fisico: Investimenti nei settori agricolo e forestale Trasformazione/commercializzazione/cooperazione a fini innovativi Infrastrutture agricole e forestali Ripristino del potenziale produttivo agricolo Qualità della produzione e dei prodotti agricoli: Sostegno temporaneo al rispetto dei requisiti Sistema di incentivi alla qualità alimentare Promozione della qualità alimentare
		Misure transitorie: Semisussistenza Costituzione di associazioni di produttori
	percent. finanziamento	Minimo 10%
	percent. cofinanziam. UE	Massimo 50-75 %
	applicazione territoriale	Tutte le zone rurali
Asse 2 gestione del territorio	misure	Utilizzazione sostenibile dei terreni agricoli: Zone montane Altre zone caratterizzate da svantaggi naturali Zone agricole Natura 2000 Pagamenti agroambientali/per il benessere degli animali (obbligatori) Sostegno agli investimenti non produttivi Utilizzazione sostenibile delle superfici forestali: Imboschimento (terreni agricoli/superfici non agricole) Sistemi agroforestali Zone forestali Natura 2000 Ambiente forestale Ricostituzione del potenziale produttivo forestale Sostegno agli investimenti non produttivi
	Base di rif. (agricoltura)	Condizionalità
	percent. finanziamento	Minimo 25%
	percent. cofinanziam. UE	Massimo 55/80 %*
	applicazione territoriale	Tutte le zone rurali
Asse 3 più ampio sviluppo rurale	misure	Qualità di vita: Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurali (avviamento ed infrastruttura) Rinnovamento e sviluppo dei villaggi; tutela e conservazione del patrimonio rurale Diversificazione economica: Diversificazione in attività non agricole Sostegno alle microimprese Incentivazione di attività turistiche Protezione e gestione del patrimonio naturale Formazione, acquisizione di competenze e animazione: Formazione e informazione Acquisizione di competenze, animazione e attuazione
	percent. finanziamento	minimum 10%
	percent. cofinanziam. UE	max. 50/75 %
	applicazione territoriale	Tutte le zone rurali
Asse Leader	attuazione	Approccio Leader per territori selezionati nell'ambito dei tre assi tematici
	percent. finanziamento	Minimo 5% (2.5% nei nuovi Stati membri)
	percent. cofinanziam. UE	Massimo 55/80 %*
	applicazione territoriale	Tutte le zone rurali, territori selezionati
*La prima percentuale di cofinanziamento si riferisce a tutte le regioni tranne quelle di convergenza; la seconda percentuale di cofinanziamento è applicata nelle regioni di convergenza.		

TABELLA 5: POLITICA DI SVILUPPO RURALE DELL'UE PER IL PERIODO 2007-2013

FONTE: COMMISSIONE EUROPEA, 2008

1.6 L'Health Check¹⁵ della PAC

Le proposte di modifica della PAC contenute nel documento sull'Health Check (2008) sono il risultato di un'approfondita analisi sull'effettivo stato di salute della Politica Agricola Comune, condotta dalla Commissione Europea. I profondi cambiamenti, in atto in quegli anni, hanno spinto la Commissione a formulare alcune proposte legislative che modificano completando, le misure contenute nella riforma Fischler del 2003. Gli obiettivi prefissati, contenuti nella comunicazione della Commissione Europea del 2007, si possono schematizzare con 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 (Turchetto V., 2014).

Nel maggio del 2008 il dibattito sullo "stato di salute" si è concretizzato in quattro proposte legislative, che dovranno essere formalmente adottate dai ministri dell'Agricoltura dei Paesi membri entro la fine dell'anno. Nello stesso anno, inoltre, è stato raggiunto il compromesso sulle modifiche della PAC, che hanno riguardato in maniera esclusiva il regime di pagamento unico, il disaccoppiamento, la modulazione, le quote latte, il *set aside* e le nuove priorità ambientali (Senza nome, 2008).

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., 2008a).

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).

¹⁵ Il 20 novembre 2008 il Consiglio dell'Unione Europea ha raggiunto il compromesso finale sulle modifiche da introdurre nella PAC successivamente al dibattito sull' "Health Check" , ovvero sulla verifica dello stato di salute della PAC.

1.7 La nuova PAC e la politica comunitaria di sviluppo rurale nel periodo 2014-2020

L'accordo politico sul Quadro Finanziario Pluriennale dell'UE per il periodo 2014-2020 che riguarda la nuova PAC, è stato raggiunto nel giugno 2013 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%) (Russo V. L., 2011).

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, pag.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 (Marresca D, 2013).

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, pagg.15 a 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 fundamentalmente 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"* (p. 147).

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 (Russo V. L., 2011).

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 (Maresca D., 2013, p. 145 e ss.)

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, pagg. 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, pag.51).

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

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.



FIGURA 2: I DOCUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE PER LO SVILUPPO RURALE 2014-2020
 FONTE: VENETO AGRICOLTURA, 2013

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”* (p. 218).

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 (Bartolini R., 2014).

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.

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.

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 (Bartolini R., 2014).

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 (Mantino F., 2013).

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 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 (2014), 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 acquiscono 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 (Mantino F., 2013).

CAPITOLO II

L'INIZIATIVA COMUNITARIA LEADER

2.1 Nascita ed evoluzione di LEADER nel tempo

LEADER, il cui acronimo dal francese è *Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*, è un Programma di Iniziativa Comunitaria (PIC) che sostiene progetti di sviluppo rurale pensati per il livello locale al fine di promuovere il territorio e di creare occupazione (Regione Piemonte, Montagna, sviluppo rurale). Le motivazioni che hanno spinto la Comunità Europea a intraprendere questa strada risiedono principalmente nei processi socio-economici che hanno attraversato nel tempo le zone rurali: invecchiamento della popolazione, calo dell'occupazione, impoverimento del tessuto economico, spopolamento, degrado ambientale.

Nato nel 1989, si sono successe cinque generazioni: 1989-1993 (LEADER I); 1994-1999 (LEADER II); 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020 (LEADER +). Dall'avvio di Leader sono considerevolmente aumentate le aree dell'Unione in cui il programma viene attuato, il numero dei gruppi LEADER, il livello dei finanziamenti destinati alle iniziative e i fondi impiegati.

Nelle prime due fasi (LEADER I e II) il programma è stato finanziato con Fondo sociale europeo (FSE) e con Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEOAG-Orientamento). Fino alla prima programmazione Plus (quella del 2000-2006), LEADER era finanziato solo dal Fondo strutturale europeo di orientamento e garanzia agricola (FEOGA) in quanto era ancora considerato come programma indipendente (Vettorelto L., 2002). Nella penultima e ultima generazione, invece, è stato inserito nella politica di sviluppo rurale, appartenente al secondo pilastro della PAC, finanziato per ciò dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (Bianchi T. e Casavola P., 2008).

Gli obiettivi di Leader sono coerenti con la politica della UE in materia di sviluppo rurale, tenendo conto delle ricchezze delle identità locali e del valore crescente che la società attribuisce a un ambiente naturale di qualità. I diversi approcci allo sviluppo rurale attuati prima degli anni '90 solitamente erano settoriali, il cui obiettivo primario erano gli agricoltori e puntavano a stimolare il cambiamento strutturale in agricoltura. Si trattava di approcci *top-down* con regimi di aiuto decisi a livello nazionale o regionale.

Con il tempo si comprese che sarebbe stato più fruttuoso avvalersi di un approccio *bottom-up* capace di coinvolgere le comunità locali e di portare valore aggiunto e crescita economica. *“L’esperienza di questi anni ha dimostrato che la metodologia Leader è davvero in grado di migliorare la vita quotidiana delle persone che vivono nelle zone rurali, in quanto può svolgere un ruolo importante per suscitare risposte innovative a nuovi e vecchi problemi, fungendo da «laboratorio» per creare competenze a livello locale e sperimentare nuove vie per soddisfare le esigenze delle comunità rurali”* (Commissione europea, 2006, p. 258).

Più in dettaglio, nella impostazione classica di politica di sviluppo rurale, il metodo LEADER ha introdotto le seguenti novità (Mantino F., 2009):

- coinvolgimento degli operatori locali tramite forme di partenariato tra soggetti pubblici e privati (gruppi di azione locale – GAL);
- la progettazione integrata di interventi in più settori economici e nel sociale, abbandonando il classico intervento strutturale nel settore agricolo (approccio multisettoriale) nell’ambito di un piano di sviluppo locale, la individuazione di territori di dimensioni limitate¹⁶ e la gestione decentrata dei piani, affidata al GAL che si costituisce per la progettazione e le realizzazione dei piani;
- la realizzazione di interventi di piccole dimensioni ma innovativi;
- apertura delle zone rurali ad altri territori mediante progetti di cooperazione transnazionali e la costituzione di reti tra gruppi di azione locale.

LEADER si introduce in maniera alquanto inconsueta tra le diverse azioni europee che si sono susseguite in merito allo sviluppo rurale. Si può infatti affermare che è *“piuttosto una metodologia per mobilitare e realizzare lo sviluppo rurale nelle comunità locali che non una serie fissa di misure da attuare”* (Comunità europee, 2011, p.5).

2.2 Le caratteristiche di LEADER

L’iniziativa LEADER si basa sul principio che, data la diversità delle aree rurali europee, *“le strategie di sviluppo sono tanto più efficaci quanto maggiormente vengono attuate da operatori presenti sul territorio mediante procedure chiare e trasparenti e*

¹⁶ Si intende un insieme di comuni la cui popolazione non superi i 150.000 abitanti. Nelle precedenti edizioni di Leader, sino a Leader+, questo limite era fissato a 100.000 abitanti.

beneficiano del sostegno delle amministrazioni pubbliche” (Commissione europea, 2006, p.8).

Come già detto, la differenza sostanziale tra LEADER e altre misure di sviluppo è che Leader non indica “cosa fare” bensì “come procedere” ed è riconoscibile da caratteristiche principali che permettono di identificare l’iniziativa.

Per maggiore facilità di comprensione verranno analizzate separatamente ma devono essere intese come un *unicum* in quanto ciascuna integra e interagisce con le altre con effetti che si ripercuotono sulle dinamiche delle zone rurali.

I caratteri distintivi di LEADER si fondano su otto fondamentali specificità o caratteristiche (figura 3) (Mantino F., 2009):

- Cinque risiedono nelle relazioni che il metodo sviluppa con il contesto locale;
- Due specificità attengono alle relazioni con il contesto più ampio;
- Una specificità riguarda il metodo di gestione.

Queste concorrono al conseguimento di obiettivi condivisi e sono identificabili come: approccio territoriale, approccio bottom-up, partenariato, integrazione tra settori, innovazione, cooperazione tra i territori e creazione di reti.

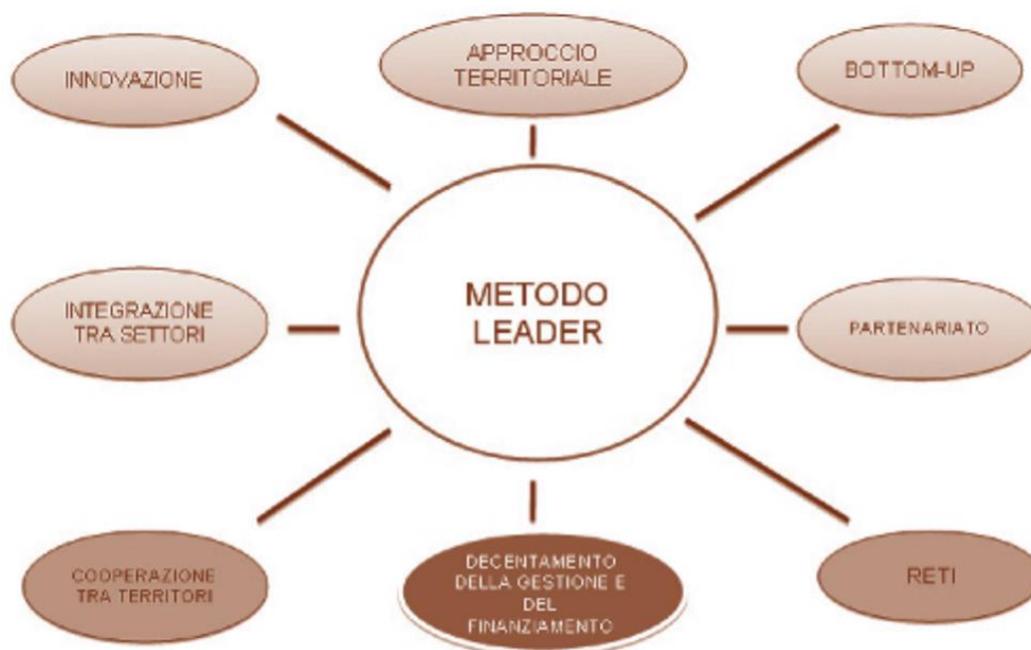


FIGURA 3: LE OTTO SPECIFICITÀ DEL METODO LEADER
FONTE: VALUTAZIONE EX-POST DEL LEADER II, ÖIR, 2003

2.2.1 Strategie di sviluppo basate sulle esigenze locali

Si tratta di un approccio territoriale in quanto punta a soddisfare le necessità locali ed ad attuare, in aree ristrette, omogenee e “*socialmente coese*”, politiche di sviluppo rurale. Per loro natura queste zone sono contraddistinte da una spiccata identità locale, mantengono un forte senso di appartenenza e tradizioni comuni. Sono inoltre caratterizzate da affini situazioni economiche, finanziarie ed hanno caratteristiche simili in termini di risorse umane tali da poter condividere risorse e conoscenze. Tali zone semplificano l’identificazione di punti di forza, di debolezza, le minacce e le opportunità per lo sviluppo sostenibile e la crescita locale. La peculiarità di questi territori permette di poter pianificare strategie senza trascurare le necessità, i vincoli e soprattutto il potenziale endogeno che vi si trova.

2.2.2 Approccio bottom-up

L’approccio *bottom-up* del metodo LEADER rappresenta una delle più grandi e significative novità introdotte. Ciò che lo differenzia dall’ impostazione di tipo *top-down*, in cui è il livello comunitario, nazionale e/o regionale a stabilire le decisioni che devono essere applicate a livello locale, è che questo tipo di approccio prevede la partecipazione degli operatori locali all’identificazione delle priorità ed alla definizione delle strategie per loro più efficienti.

“*Quando si parla di partecipazione degli operatori locali si intende la popolazione in senso lato, i gruppi di interesse e le istituzioni pubbliche e private rappresentative*” (Commissione europea, 2006, p. 9) che devono essere formate per avere la capacità necessaria ad intervenire. Tale formazione prevede (Commissione europea, 2006, p. 9):

- La sensibilizzazione e la mobilitazione al fine di individuare i punti di forza e di debolezza della zona;
- La partecipazione attiva all’elaborazione di una strategia di sviluppo locale;
- La fissazione di criteri definiti per selezionare progetti adeguati che traducano in pratica la strategia.

Per questi motivi la partecipazione non può essere limitata solamente alla fase iniziale ma deve prolungarsi durante l’intero processo di attuazione.

2.2.3 Partenariato pubblico e privato

Grazie all'iniziativa LEADER, le azioni necessarie allo sviluppo rurale vengono coordinate localmente da attori denominati Gruppi di Azione Locale (GAL), creati *ad hoc* oppure da unioni già esistenti, per accedere ai finanziamenti LEADER. I GAL sono costituiti da compagine a partecipazione pubblica e privata che interessa settori economici della zona, in particolare possono riguardare (Commissione europea, 2006): 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, le associazioni femminili e i giovani. La collaborazione tra tutti gli attori coinvolti risulta essere indispensabile per la definizione della strategia di sviluppo locale e per la realizzazione di progetti. I GAL hanno la responsabilità di favorire interessi collettivi e concretizzare misure di intervento locale attivate per mezzo di un Programma di Sviluppo Locale (PSL). Inoltre devono provvedere all'animazione del territorio coinvolgendo, istruendo e facendo dialogare tra loro le diverse parti attive, stabilendo e attribuendo ai beneficiari i finanziamenti percepiti dall'Unione, coordinando e monitorando l'esecuzione delle attività (Commissione europea, 2006).

2.2.4 Facilitare l'innovazione

Poiché ogni caratteristica di LEADER integra e interagisce con le altre, l'innovazione è strettamente legata al lavoro di animazione che svolgono i GAL sul territorio rurale. Infatti, in un contesto dove la lontananza dai poli di ricerca è la causa principale di alienazione, l'informazione e la comunicazione diventano lo strumento vincente per permettere l'accesso all'innovazione da parte della popolazione rurale. Quest'aspetto, infatti, è stato introdotto nella nuova PAC che, per diminuire il più possibile il divario, presume la creazione di un Partenariato Europeo per l'innovazione in campo agricolo. Le innovazioni favorite da LEADER sono visibili, in modo particolare, nello sviluppo partecipativo ed endogeno mediante il trasferimento di conoscenze, la modernizzazione di forme tradizionali e mediante la possibilità di sperimentare soluzioni nuove ai tradizionali problemi del mondo rurale che altri tipi di aiuti non hanno risolto (Commissione europea, 2006).

2.2.5 Azioni integrate e multisettoriali

La strategia di sviluppo locale è multisettoriale in quanto deve sostenere diversi ambiti di attività presenti sul territorio, che cooperano alla competitività dell'area. Le azioni e le strategie dovrebbero essere coordinate come un insieme connesso, *un unicum*. *“L'integrazione può riguardare azioni realizzate in un settore specifico o collegamenti tra diversi operatori e settori in ambito economico, socioculturale e ambientale”* (Commissione europea, 2006, p.11).

Il pregio di LEADER rispetto ad altre iniziative comunitarie, che si avvalgono dei fondi strutturali, sta nel fatto che a beneficiare delle risorse messe a disposizione non è solamente il settore agricolo ma anche i settori strettamente legati a questo come quello ambientale, economico, sociale. Quindi, ad esempio, possono accedere ai fondi misure legate alla promozione e commercializzazione dei prodotti locali, misure connesse alla ricettività e quelle per il turismo sostenibile.

2.2.6 Creazione di reti

La creazione di reti è stato un passaggio fondamentale per evitare che si verificasse l'isolamento di alcune aree rurali permettendo che i GAL e gli operatori locali comunicassero favorendo lo scambio di informazioni e il potenziamento di know-how. Un altro vantaggio delle reti è la diffusione dell'innovazione e delle buone pratiche che hanno riscontrato successo. Esistono due tipi di rete (Commissione europea, 2006):

- Reti istituzionali finanziate dalla Commissione europea che ne definisce il ruolo;
- Reti nazionali, regionali e locali emerse in modo più informale.

2.2.7 Cooperazione

La cooperazione permette la formazione di un progetto congiunto con un altro gruppo LEADER o con un gruppo che abbia impostazione simile, in un'altra regione, in un altro Stato membro o anche paese terzo (Commissione europea direzione generale agricoltura e sviluppo rurale, 2008).

Non si tratta semplicemente di scambi di esperienze, ma la cooperazione deve realizzare un progetto concreto e possibilmente gestito da una struttura comune (Commissione europea, 2006).

Anche in questo caso esistono due tipi di cooperazione:

- Cooperazione interterritoriale, ovvero tra due zone rurali appartenenti al medesimo Stato membro;
- Cooperazione transnazionale, ovvero tra gruppi Leader operanti in almeno due Stati membri o con gruppi di paesi terzi che adottano un approccio simile.

2.3 Le generazioni di LEADER

In questo paragrafo si tenterà di fare una ricapitolazione del processo evolutivo dell'iniziativa, indicando i principali cambiamenti che hanno contraddistinto il passaggio da una generazione ad un'altra.

Come anticipato, dalla nascita di Leader ad oggi si sono succedute già quattro programmazioni oltre quella attuale in corso d'opera la cui scadenza è prevista per il 2020.

La prima stagione dell'approccio LEADER, che va dal 1991 al 1993, si caratterizza per la sperimentazione e ha attivato 217 GAL nel territorio dell'Unione Europea, disponendo di 1,2 miliardi di euro di finanziamento pubblico. La successiva fase, iniziata nel 1994 e conclusa nel 1999, ha avuto una notevole diffusione: sono stati attivati più di 1000 GAL, interessando il 48% del territorio nazionale in termini di superficie e circa 10 milioni di abitanti (Vettoreto L., 2002). LEADER II ha potuto usufruire di un consistente aumento delle assegnazioni dei fondi da parte della Comunità, allargando il suo raggio d'azione a molte aree svantaggiate e incrementando i piani di azione locali con derivata frammentazione degli aiuti. *“LEADER II può certamente essere considerato un grande esperimento sociale, condotto su larga scala”* (Vettoreto L., 2002, p.56).

Ma i maggiori cambiamenti sono visibili soprattutto nell'edizione del LEADER +, durante la quale l'Unione ha consolidato l'attenzione su tematiche più specifiche (Mantino F., 2009): su interventi che interessano territori “più meritevoli di sostegno da parte di ciascun paese”, su una maggiore qualità progettuale e sull'innovazione, sul rafforzamento dei partenariati locali e sulla semplificazione gestionale con l'introduzione di un unico fondo (il FEOGA). Gli obiettivi della generazione LEADER + sono rimasti invariati rispetto alla programmazione precedente, puntando all'innovazione, alla sperimentazione e all'incentivazione ad intraprendere azioni coordinate ed integrate per lo sviluppo locale (Mantino F., 2009).

Un'altra innovazione introdotta da LEADER +, è che saranno le Regioni a decidere quali GAL finanziare, in base alle caratteristiche del territorio oggetto di intervento (Zumpano C., 2000). Per quel che riguarda la programmazione 2007-2013, l'approccio LEADER *“si inserisce organicamente nella programmazione ordinaria dello sviluppo rurale”* (Mantino F., 2009, p. 8). Questo significa che gli è stato dedicato un asse tra quelli del PSR, con tutti i benefici che ne comportano (compreso quello di poter attingere dalle misure di intervento degli altri 3 assi). La soglia minima di finanziamento assegnatoli corrisponde al 5% delle risorse complessive del PSR (Mantino F., 2009, pp. 39-40).

Passare dalle trascorse stagioni di LEADER, caratterizzate da una ristretta estensione territoriale con limitati fondi economici, alla copertura di una vastissima area rurale europea (e avendo a disposizione un budget di circa nove miliardi di euro) (Sito della Rete Europea per lo Sviluppo Rurale¹⁷), ha implicato che si creassero discordi interpretazioni e ruoli attribuiti al metodo da adottare. Sempre Mantino (2009, pp. 49-52) distingue in tre modelli di governance:

1. un modello tradizionale che attribuisce a LEADER la percentuale minima obbligatoria delle risorse (ovvero il 5%). Il GAL è inteso come un'aggregazione di forme giuridiche definite ed ha totale autonomia. In questo modello si ha scarso interesse verso l'integrazione con altri fondi strutturali;
2. un modello flessibile di LEADER punta invece a sfruttare tutte le misure previste dal PSR, per incentivare lo sviluppo nel territorio. Lascia meno autonomia ai GAL conferendo alla “Regione l'onere della gestione e del coordinamento dei fondi e spingendo così i GAL a cercare l'integrazione con altri strumenti finanziari”;
3. un modello di specializzazione funzionale: riunisce le funzioni di LEADER verso tipologie specifiche all'Asse III, da cui ottiene i fondi. I GAL hanno la gestione totale.

La programmazione 2007-2013 ha concentrato il più delle misure sull'asse III, inserendone di natura economica, per lo sviluppo dei servizi e per la riqualificazione del patrimonio rurale. Per gli interventi riguardanti gli altri assi si ha (Tarangioli S., 2010): nell'asse I attività legate alla formazione e allo sviluppo delle risorse umane, alla

¹⁷ Rete Europea per lo Sviluppo Rurale: https://enrd.ec.europa.eu/home-page_it

valorizzazione delle produzioni di qualità, all’ammodernamento del capitale fisico e alla trasformazione dei prodotti; nell’asse II si trovano azioni rivolte alla valorizzazione di zone naturali di pregio e foreste.

“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, pagg. 12-15).

LEADER II 1994-1999	LEADER + 2000-2006	ASSE LEADER 2007-2013
A. Promuovere azioni innovative e diffonderle in tutta la comunità europea.	A. Mantenere il carattere sperimentale delle azioni di sviluppo, ma non con connotazioni più precise: - Progetti di grande qualità; - Effetti durevoli; - Strategie concentrate su alcuni temi; - Contributo all’occupazione.	A. Attribuire a LEADER un carattere di modalità ordinaria di intervento e un asse ad hoc (asse 4), con le seguenti priorità: 1. Le priorità degli assi 1,2 e in modo particolare dell’asse 3; 2. Miglioramento della governance; 3. Mobilitazione del potenziale di sviluppo endogeno delle zone rurali.
B. Differenziarsi dai programmi strutturali (pop, docup)	B. Sviluppare una complementarietà con i programmi strutturali (POR, PSR, DocUP)	B. Integrarsi nel quadro dei Piani di Sviluppo Rurale (inserimento nella struttura dei PSR)
C. Promuovere progetti in comune tra operatori rurali (cooperazione transnazionale).	C. Promuovere la cooperazione tra territori di uno Stato membro.	C. Promuovere la realizzazione di progetti di cooperazione interterritoriale e transnazionale.

TABELLA 6: EVOLUZIONE DEGLI OBIETTIVI DELL’APPROCCIO LEADER NELLE DIVERSE FASI DI PROGRAMMAZIONE
Fonte: L’ANOMALIA NELLA PAC: ETEROGENEITÀ E DINAMICHE DEL LEADER IN ITALIA, QUADERNO DELLA RETE NAZIONALE PER LO SVILUPPO RURALE, INEA, 2009.

2.4 Criticità dell’Iniziativa Comunitaria LEADER

Non è possibile fare una valutazione dell’effettivo contributo di LEADER allo sviluppo locale su scala europea in quanto questo comporterebbe uno studio complesso che va dall’organizzazioni agli strumenti utilizzati dai GAL, ai livelli di autonomia all’interno dei quali i GAL operano. In questo paragrafo verranno espone in maniera più generale i vantaggi procurati dal programma nelle zone rurali e le principali criticità riscontrate.

Iniziando dalle criticità, Mantino (2009) mette in risalto la difficoltà che LEADER affronta nel creare la spesa pubblica prevista rispettando le tempistiche fissate : *“la capacità del programma di generare la spesa prevista entro le tempistiche stabilite, questa difficoltà 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, in cui si discute sulla necessità e sulla opportunità di riformare le politiche comunitarie. E proprio in una fase di riforma, il concentrare l'attenzione sull'efficienza finanziaria rischia di svalutare eccessivamente il ruolo che LEADER ha svolto nelle politiche di sviluppo rurale" (pag. 15). Occorrerebbe invece identificare i motivi che originano questo, per sottolineare come il problema del programma non sia la capacità di spesa ma tematiche più serie. Questa criticità è comprovata anche dai risultati (Di Napoli R., 2014) ottenuti dall'Asse IV in Italia al termine del programma 2007-2013 dove su una spesa prevista di 1.316.228.116 euro, solo circa 370 mila euro sono stati concretamente spesi al 31 dicembre 2013 (circa 28%).

I ritardi nella messa in opera del programma sono dovuti a diversi fattori: laboriosità nella sua gestione (caratteristica comune ai programmi comunitari), procedure amministrative per l'attuazione di progetti che interessano più GAL e più Autorità di Gestione, i tassi di realizzazione che sono subordinati al bisogno di una fase preventiva di selezione dei partenariati, la creazione dei bandi e la selezione dei progetti, la condotta dei GAL (Mantino F., 2003).

La gravosità delle procedure amministrative e di controllo che complicano l'attività di gestione dei GAL traspare anche nel rapporto sulla realizzazione dell'approccio LEADER (RESR, 2010) dove viene fatto un confronto tra LEADER+ e l'Asse LEADER nel periodo 2007-2013 rilevando che l'istituzionalizzazione del programma nella politica di sviluppo rurale ha portato ad un perfezionamento tra gli assi e le molteplici misure principalmente dove il settore agricolo è inserito nella strategia dei GAL impiegando le misure appartenenti agli assi I e II. Il risultato di questo è stato visto positivamente dai GAL intervistati, anche se le modifiche prodotte dall'introduzione nel "mainstream", hanno introdotto dei limiti non in linea con l'approccio bottom-up caratteristico di LEADER.

Andando oltre agli ostacoli burocratici, Mantino (2009) ritiene che le principali criticità si possono enucleare e riepilogare in quattro questioni fondamentali (pp. 17-20):

1. La comprensione della specificità dell'approccio LEADER;
2. La reale capacità di introdurre innovazioni nelle aree rurali;
3. L'efficacia nella capacità di introdurre un metodo realmente partecipativo ed inclusivo;
4. La concentrazione su tematiche legate ai bisogni del territorio.

2.4.1 La comprensione della specificità dell'approccio LEADER

L'approccio LEADER non è stato subito apprezzato e capito a causa di molteplici aspetti:

1. per gli scarsi finanziamenti disponibili rispetto agli ingenti costi amministrativi ad esso legati (selezione, finanziamento e numerosi controlli ex-ante ed ex-post);
2. per la sua reale funzione e il ruolo che la Comunità gli aveva affidato;
3. per la reale potenzialità dello strumento che avrebbe potuto consolidare le strutture tecniche-amministrative implicate, sia a livello regionale, ma anche a livello locale;
4. era considerato, di fatto, come una fonte di spesa pubblica per sostenere e finanziare gli investimenti per le aree rurali.

“E’ a queste carenze che, in buona sostanza, si possono attribuire le sovrapposizioni a volte registrate tra LEADER e altri programmi, nonché le difficoltà attuative e le lentezze procedurali più volte segnalate nei rapporti di valutazione” (p.17).

2.4.2 La reale capacità di introdurre innovazioni nelle aree rurali

Una delle caratteristiche di LEADER è la capacità di introdurre innovazioni nei processi e conseguentemente negli esiti dell'intervento pubblico per apportare benefici e sviluppo nelle aree rurali. Effettivamente ricerche e studi hanno dimostrato gli effetti positivi che il programma ha avuto nei progetti locali anche se alcuni fattori quali *“le limitazioni amministrative o l'emergere di leadership locali interessate più alla loro legittimazione politica che all'introduzione di innovazione nel tessuto sociale ed economico”* hanno ostacolato i progetti locali nel perseguire obiettivi di innovazione (Van der Ploeg, 2003 p. 126).

2.4.3 L'efficacia nella capacità di introdurre un metodo realmente partecipativo ed inclusivo

Mantino (2009, pp. 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 ad altri soggetti pubblici e privati con esperienza alle spalle. Il GAL può essere considerato, *“oltre che come una partnership*

formale che partecipa alla realizzazione di un progetto comunitario, anche come una sorta di coalizione tra attori che si interfaccia con l'amministrazione pubblica (nazionale o regionale) e contratta con essa l'allocazione dei fondi per azioni di sviluppo” (Buller, 2000, p. 79). Come utilizzare i fondi per la partecipazione del partenariato fa sorgere problemi che mettono in discussione l'efficacia dell'approccio LEADER.

2.4.4 La concentrazione su tematiche legate ai bisogni del territorio

La concentrazione su tematiche legate ai bisogni del territorio avrebbe dovuto essere uno dei punti principali dell'approccio LEADER per un duplice aspetto:

1. per accrescere l'effetto sul territorio delle scarse risorse finanziarie a disposizione;
2. per indirizzare le strategie del GAL.

Per evitare che la progettazione fosse poco efficace, per la programmazione 2007-2013 è stato chiesto alle Regioni lo sforzo di fissare dei temi catalizzatori sui quali questa si sarebbe dovuta compiere.

Nella programmazione 2007-2013 è stato chiesto alle Regioni lo sforzo di fissare dei temi catalizzatori sui quali basare la progettazione, per evitare che restasse poco efficace. Purtroppo i temi non sono stati approfonditi oltre le linee guida risultando essere troppo superficiali per il livello di applicazione.

“In sostanza, ci si è trovati di fronte a piani locali che riprendono i temi catalizzatori dei programmi regionali, li articolano in misure di intervento, ma in alcuni casi mancano di quella forza unificante e di quella coerenza che fa di un piano locale qualcosa di più di un semplice aggregato di misure” (Mantino F., 2009, pag. 19).

2.5 Valore aggiunto dell'Iniziativa Comunitaria LEADER

Mantino (2009) attribuisce a LEADER diversi aspetti positivi, non sempre considerati in altri programmi, come la valorizzazione della ruralità, come la particolare attenzione ai beni culturali, come lo sviluppo dei servizi alla popolazione e la valorizzazione dei prodotti locali.

Altro elemento positivo è l'inserimento nelle strategie di sviluppo di settori periferici e distaccati dall'attività economica rurale rappresentati da piccole realtà le quali vengono

congiunte alle attività agricole da un approccio globale, dando una spinta considerevole all'immagine del territorio.

Un ulteriore valore aggiunto prodotto da LEADER è la fusione di conoscenze tra diverse comunità che hanno dato vita ad una proficua interazione ed hanno aperto la strada a nuove strategie.

In questo spirito di collaborazione LEADER, oltre a servire da collegamento tra i vari protagonisti dello sviluppo, li ha messi in relazione con i mercati e i prodotti esterni. L'attitudine all'apertura verso l'esterno, viene favorita dall'attività dei GAL pur mantenendo allo stesso tempo il carattere distintivo e la propria identità locale (Van der Ploeg, 2003).

A LEADER va anche riconosciuto il coinvolgimento di gruppi solitamente poco considerati, come donne e giovani, e di aver diversificato le varie aree rurali europee le quali hanno necessità differenti e non accumulabili.

In conclusione, il metodo LEADER porta i suoi benefici allo sviluppo della competitività territoriale e va esaminato secondo la sua triplice forma: economica, sociale e territoriale.

Per quel che concerne la dimensione economica, l'operato di LEADER ha generato nuove attività con un conseguente aumento dei posti di lavoro, oltre ad aver sostenuto piccole e piccolissime imprese divenute autonome. Ultimo aspetto economico rilevante è il rafforzamento dell'immagine del territorio (Mantino, 2003)

Ma LEADER ha avuto anche un forte impatto sociale, con l'aumento delle opportunità occupazionali e con l'implementazione e lo sviluppo di strumenti tecnologicamente innovativi come la linea a banda larga.

In conclusione, questo metodo ha instaurato nella popolazione la giusta considerazione del valore naturale del proprio territorio, sensibilizzandolo ad rilevanti temi legati all'ambiente come la biodiversità e le fonti energetiche (Commissione Europea, 2008, Leader+ Magazine, pagg. 43-49).

2.6 Gruppi di Azione Locale: struttura e caratteristiche

La cooperazione tra diversi attori, ovvero il partenariato, rappresenta l'aspetto principale dei GAL, grazie ai quali l'approccio viene concretizzato a livello locale. Dal portale LEADER del sito della Rete europea per lo sviluppo rurale (RESR) è

disponibile la Banca dati dei GAL¹⁸ nella quale risultano attivati in Europa 2451 GAL nel periodo di programmazione 2007-2013, di cui 192 distribuiti sul territorio rurale italiano, e 2506 per il periodo 2014-2020 di cui 112 GAL italiani.

In questo contesto di relazione e collaborazione tra soggetti, Mantino (2009) identifica due tipologie di relazione. Una tipologia tra due attori della stessa area i quali stabiliscono e strutturano una strategia di sviluppo; l'altra tipologia è rappresentata da attori che operano in aree diverse, non necessariamente con rapporti di vicinanza.

La dimensione è un primo elemento caratterizzante del partenariato. Una dimensione rilevante porta tra i soggetti coinvolti dinamicità e volontà alla partecipazione dei progetti comuni, mentre una partnership di piccole dimensioni può far diminuire l'interesse e la vitalità.

Oltre alla dimensione, un ulteriore aspetto che va considerato è la composizione del partenariato che ricopre un ruolo importante in quanto incentiva i settori pubblico e privato a collaborare e a fidarsi reciprocamente (Sivini S., 2003).

In alcuni casi i GAL istituiscono una piccola quota associativa con l'obiettivo di spingere i soci privati ad una partecipazione maggiore nelle attività del gruppo.

Dal rapporto sull'implementazione dell'approccio LEADER (RESR, 2010) l'87% dei GAL intervistati sono caratterizzati da un proprio stato giuridico, utilizzando prevalentemente la forma di associazioni o organizzazioni senza scopo di lucro. Nel rapporto viene anche sottolineato come molti dei GAL attivi nell'ultima programmazione avevano partecipato alle precedenti edizioni LEADER estendendo in alcuni casi il loro raggio d'azione verso altri programmi e fondi europei o nazionali. Molti dei nuovi partenariati, invece, sono stati aiutati dalle Reti Rurali Nazionali con il supporto di corsi di formazione o tramite linee guida e manuali.

Possono aderire alla società tutti i soggetti operanti nel territorio del GAL. I rappresentanti del GAL si riuniscono una o due volte l'anno per la gestione di alcuni aspetti formali e per eleggere tra i soci il Consiglio di Amministrazione e il Presidente.

I compiti del Consiglio di Amministrazione sono:

- valutazione e approvazione dei progetti;
- responsabilità giudiziaria e finanziari per l'ente;

¹⁸ Consultabile al sito:

https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld/lag-database/_it?f%5B0%5D=im_field_enrd_lag_country%3A19264

- selezione del personale con focus sugli aspetti salariali i quali fanno parte delle spese amministrative dei GAL e che non devono superare il 20% del bilancio dei fondi pubblici ad esso concessi.

Il numero del personale è ristretto da 0 a 5 unità per anno, nonostante le mansioni impegnative affidate all'organico del GAL, che variano dalle amministrative, a quelle di animazione, di valutazione e di controllo: compiti che richiedono un'appropriata capacità di compiere strategie di sviluppo locale (Cimiotti M., 2003).

Tra il personale vi è una figura di responsabilità che ha la funzione di coordinamento e preparazione dei progetti da porre all'attenzione del Consiglio di Amministrazione, oltre a svolgere un ruolo di rappresentanza del GAL e nei confronti dei media, mentre il resto del personale ricopre ruoli minori di coordinamento ed assistenza agli aspetti economici ed amministrativi.

Per concludere, i GAL godono dell'assistenza dell'ente Rete Rurale Nazionale (RRN), coordinate a loro volta a livello europeo dalla Rete Europea per lo Sviluppo Rurale (RESR), che ricopre il ruolo di sostegno per il rafforzamento delle capacità dei GAL, aiutandoli a diffondere linee guida, know-how oltre che a supportarli nella ricerca di soci internazionali.

2.6.1 La crescita dei GAL tra le generazioni di LEADER

Come già detto nei paragrafi precedenti, il passaggio da LEADER I a LEADER II ha portato quasi a quintuplicare il numero dei GAL presenti sul territorio europeo (da 217 a più di 900) ma si è verificata un'inversione di rotta quando è stata introdotta la prima programmazione di LEADER+ (2000-2006), dove il numero di GAL è diminuito a 893 (Commissione Europea, 2006, pag. 8). Il passaggio al PIC LEADER (2007-2013) ha fatto sì che il programma divenisse condizione essenziale della politica di sviluppo rurale con 9 miliardi di euro stanziati per l'Asse IV (di cui 4,3 effettivamente spesi). Al 2012, i GAL europei avevano finanziato circa 92.000 progetti e supportato circa 123.000 beneficiari (RESR).

Il trend nazionale è stato coerente allo scenario europeo: tra LEADER I e LEADER II i GAL italiani sono aumentati da circa 30 a più di 200 (distribuiti come mostrato in figura 4), occupando il 47% del territorio ed interessando il 18% della popolazione con la quota investimenti pari a 875,5 milioni di euro. Ancora coerente alla tendenza europea è stata la programmazione italiana 2000-2006, durante la quale il numero di GAL è sceso a 132, distribuiti come rappresentato in figura 5.

Con la programmazione 2007-2013 in Italia sono stati selezionati 192 GAL (RRN), mentre per l'attuale programmazione al 10 novembre 19 Regioni hanno valutato i GAL, per un totale complessivo di 157 come illustrato in figura 6, la maggior parte dei quali sono stati operativi dai primi mesi del 2017.

Alcune Regioni (Abruzzo, Lazio, Sardegna e Sicilia) hanno previsto una ulteriore selezione nel 2017. Nella maggior parte dei casi si è trattato di Gruppi che hanno già partecipato alla precedente fase di programmazione o di nuovi GAL che sono intervenuti in territori già interessati dal Leader (RRN).



FIGURA 4: TERRITORI LEADER II
FONTE: VENETO AGRICOLTURA, 2008



FIGURA 5: TERRITORI LEADER + (2000-2006)
FONTE: VENETO AGRICOLTURA, 2008



FIGURA 6: TERRITORI RETE LEADER 2014-2020

Fonte: RRN

Facendo riferimento ai mutamenti delle strategie, Mantino (2009, pagg. 60-63) ha evidenziato come i GAL italiani hanno perseguito una periodizzazione organizzata in tre momenti. La prima fase, quella della sperimentazione (da LEADER I e parte di LEADER II), è molto delicata e dispendiosa durante la quale lo scopo dei GAL era quello di farsi conoscere sul territorio come “*soggetti promotori di azioni di sviluppo*”, di avvicinare i presumibili beneficiari, di acquisire fiducia e di sostenere i progetti. Durante la seconda e la terza fase i GAL iniziano a diversificarsi tra loro. Nella seconda fase (cioè il passaggio tra la fine di LEADER II e LEADER +) emergono due linee di strategia (p. 61):

1. Strategia di specializzazione: i GAL hanno trovato una propria riconoscibilità sul territorio in cui operano e si occupano di strategie specifiche ad un determinato settore. La specializzazione è estesa anche alla struttura interna del GAL a cui deve corrispondere un incremento dell’organico e delle sue competenze su distinte attività.
2. Strategia di consolidamento e di stabilizzazione: i GAL approfondiscono nel tempo una serie di attività optando per specializzarsi contemporaneamente a LEADER altri strumenti quali i Patti territoriali o i Progetto Integrato Territoriale (PIT), molto più complessi e articolati. In questa opzione di strategia non vengono apportate grandi modifiche alla funzione, alle competenze e alla struttura organizzativa dei GAL

Entrambe queste due strategie sono indirizzate al consolidamento del metodo LEADER.

Infine, nella terza fase (dal primo LEADER+ ad oggi) di diversificazione ed espansione di nuove funzioni alcuni GAL hanno dato avvio ad una ricerca di strategie complementari o alternative a LEADER, ampliando i propri orizzonti verso risorse aggiuntive, programmi diversi e cercando committenze oltre i confini territoriali.

Nel periodo di programmazione 2007-2013, è emerso come gli interventi dei GAL erano riconducibili perlopiù a misure del terzo asse, ovvero di diversificazione e miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali, e solo per il restante dei finanziamenti ad azioni legate agli Assi I e II: ciò ha espresso l'orientamento dei GAL a perseguire la strategia di specializzazione.

Nella nuova stagione 2014-2020 i GAL assumono un ruolo diverso, passando da “Animatori del Territorio” ad un prevedibile e fattibile ruolo di manager dello Sviluppo del territorio stesso (figura 7). Infatti l'Accordo di Partenariato 2014-2020 (versione del 09 dicembre 2013) descrive lo Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo (CLLD) come una innovazione di metodo, assegnandogli un ruolo fondamentale per perseguire con forza gli obiettivi di cooperazione pubblico-privato finalizzata all'innovazione sociale e la condivisione operativa delle responsabilità connesse allo sviluppo. *“Il Community-led local development (CLLD) si basa su una progettazione e gestione degli interventi per lo sviluppo da parte degli attori locali che si associano in una partnership di natura mista (pubblico-privata) e affidano un ruolo operativo (gestionale e amministrativo) al Gruppo di Azione Locale, il quale deve elaborare un Piano di Azione Locale per tradurre gli obiettivi in azioni concrete dotandosi di una struttura tecnica in grado di effettuare tali compiti. Si richiede perciò che le iniziative che, ispirandosi allo stesso metodo, perseguano finalità di sviluppo locale di tipo partecipativo adottino tutte questa denominazione e questo strumento (...) Tali Piani di Azione dovranno concentrarsi su un esiguo numero di ambiti di intervento, in ogni caso non superiore a tre, su cui impostare la progettazione locale 2014-2020. I GAL sceglieranno gli ambiti tematici di intervento per i rispettivi piani di azione da una lista predefinita. Gli ambiti di intervento scelti dai GAL dovranno essere coerenti con i fabbisogni emergenti e le opportunità individuate per i propri territori, nonché con le competenze e le esperienze maturate dai soggetti facenti parte del GAL, per rafforzare la qualità della progettazione e dell'attuazione degli interventi (...). Tale strategia dovrebbe puntare alla creazione di occupazione in ambito locale e alla valorizzazione di risorse locali*

incentivando attività produttive sostenibili sotto il profilo ambientale ed economico-sociale e servizi per la popolazione e l'inclusione sociale” (Accordo di Partenariato 2014-2020 Italia, sez. 3, 2014, pagg. 664 e 665).



FIGURA 7: EVOLUZIONE DELLA FUNZIONE DEL GAL IN RELAZIONE AL QUADRO REGOLATIVO
 FONTE: RRN, “RUOLI E COMPITI DEL GAL”, APPROCCIO LEADER, 2013

2.6.1.1 I compiti del GAL nella nuova programmazione

<p>Reg. (UE) n. 1303/2013 art. 34</p>	<p>I Gruppi di Azione Locale hanno i seguenti compiti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaborare e attuare le Strategie di Sviluppo locale di tipo Partecipativo; - Rafforzare la capacità dei soggetti locali di elaborare e attuare interventi; - Scegliere i criteri di selezione, pubblicare i bandi, ricevere le domande di aiuto e valutare i progetti, selezionare gli interventi e fissare l'importo del sostegno. In particolare adottare procedure di selezione trasparenti e non discriminatoria, che garantiscano che almeno il 50 % dei voti espressi nelle decisioni di selezione provenga da partner che sono autorità non pubbliche e che consentano la selezione mediante procedura scritta; - Condurre attività di monitoraggio e valutazioni specifiche legate alla Strategia di Sviluppo Locale
<p>Reg. (UE) n. 1305/2013 art. 42</p>	<p>I Gruppi di Azione Locale possono espletare anche funzioni ad essi delegate dall'Autorità di Gestione e/o dall'Organismo Pagatore</p>
<p>Accordo di Partenariato</p>	<p>Il ruolo previsto per i GAL includerà almeno quei compiti minimi stabiliti dal regolamento comune che a sua volta ciascun programma dovrà assumere come dimensione minima in riferimento alle funzioni da assicurare ai GAL. Partendo da queste funzioni minime, le AdG potranno eventualmente delegare altre funzioni, ove opportuno.</p>

TABELLA 7: I COMPITI DEL GAL NELLA NUOVA PROGRAMMAZIONE
 FONTE: RRN, BARBAGALLO, 2014

2.7 Il nuovo LEADER

Il sostegno allo sviluppo locale LEADER, rispondente alla Misura 19 del PSR 2014-2020, ha come riferimento gli Artt. 42-44 del Reg. (EU) n. 1305/2013 e rappresenta lo strumento finalizzato allo sviluppo locale delle zone rurali.

Come detto nei capitoli precedenti, l'obiettivo della nuova strategia europea è creare integrazione e una maggiore coerenza tra fondi e politiche comunitarie. La nuova programmazione dispone di 11 obiettivi tematici (OT) indicati dal Quadro Strategico Comune (QSC) che scaturiscono dalla Strategia di Europa 2020 e dal documento di programmazione "Accordo di Partenariato (AdP) in cui si definisce il contributo per gli obiettivi rivolti allo sviluppo rurale e i criteri per gestire i fondi per le diverse politiche (Di Rienzo M. e Di Napoli R., 2013). L'AdP è uno strumento forte in grado di rispondere concretamente ai bisogni degli attori locali e si differenzia dal predecessore Piano strategico nazionale (Psn) per diversi aspetti, quali (Mantino F., 2013):

- La quantificazione di *target* per ciascuno OT;
- Condizionalità¹⁹ da rispettare entro i termini prefissati con l'approvazione di programmi;
- Prova di competenza e capacità amministrative per i responsabili dei programmi;
- Coordinamento istituzionale per concretizzare le azioni sul territorio e in favore di gruppi *target*.

Nella costruzione della programmazione 2014-2020 è mutato anche l'approccio strategico allo sviluppo rurale. Il nuovo PSR è molto più flessibile del precedente ed è organizzato in sei priorità a cui sono abbinate diverse misure che possono essere usate e connesse senza restrizioni.

Il suddetto regolamento europeo (n. 1303/2013) all'art. 36 definisce anche l'approccio integrato allo sviluppo locale. Il nuovo LEADER sarà infatti parte fondamentale della programmazione 2014-2020 ma anche in questo caso sono state

¹⁹ "Per poter beneficiare dei pagamenti diretti ogni agricoltore è tenuto a rispettare la condizionalità. Essa è l'insieme dei criteri di gestione obbligatori (Cgo) già previsti dall'UE nella normativa esistente e il mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali (Bcaa) fissate a livello nazionale, con riferimento a:

- ambiente, cambiamento climatico e buone condizioni agronomiche del terreno;
- sanità pubblica, salute delle piante e degli animali;
- benessere degli animali".

Dal Glossario PAC in Agrireregionieuropa, Associazione Alessandro Bertola (https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/views/glossario_pac/condizionalit%C3%A0).

introdotte novità: si parla di Community-Led Local Development o Sviluppo Locale di tipo Partecipativo (CLLD), un nuovo strumento che rafforza i principi basilari del “vecchio” LEADER, ma che acquisisce una *vision* multi-fondo che punta a soddisfare in maniera esaustiva alle esigenze dei territori rurali, oltre ad aprire opportunità di finanziamento al FEASR, che solo non avrebbe potuto soddisfare (Mantino F., 2013).

Il CLLD infatti, proseguirà ad essere necessariamente finanziato dal FEASR nell'ambito dei PSR, con quota minima del 5%, ma offrirà, a discrezione delle Regioni, l'opportunità di attingere a tutti i Fondi (FESR, FSE e FEAMP) estendendosi dalle aree rurali a quelle urbane, peri urbane, costiere e della pesca. Sebbene si conservino i regolamenti specifici, i fondi UE saranno accumulati da regole comuni per consentire il coordinamento e l'integrazione tra le azioni finanziabili (Di Rienzo M. e Di Napoli R., 2011). Spetterà ai Paesi membri ed alle Regioni il compito di decidere sul compito e sull'orientamento del CLLD, decidendo quale misure sia possibile adottare dai GAL, nonché sull'opportunità o meno per i GAL di accogliere una (più complessa e articolata) strategia pluri-fondo.

Inoltre il LEADER contribuisce in modo concreto all'obiettivo trasversale relativo all'innovazione. *“Essa è, infatti, da sempre un tratto caratteristico delle iniziative di sviluppo locale promosse con Leader, da leggere ed interpretare alla luce dei contesti territoriali ove le iniziative sono attuate: pertanto il carattere innovativo deve essere valutato in relazione alla realtà specifica del territorio in cui si opera”* (documento PSR 2014-2020 elaborazione, analisi e comparazione)

CAPITOLO III

GAL E SVILUPPO LOCALE IN PIEMONTE

3.1 Il programma LEADER I in Piemonte

La Regione Piemonte ha partecipato a tutte le stagioni dell'iniziativa, anche se il programma LEADER I ha visto una limitata attuazione. Quest'esperienza ha in realtà dimostrato notevoli difficoltà di avviamento e di gestione a scala locale.

Per il periodo di programmazione 1988-1993, infatti, la Regione aveva determinato un'area eleggibile all'Obiettivo 5b alquanto ristretta. I territori interessati erano quelli della zona collinare meridionale di maggiore altitudine: l'Alta Langa in Provincia di Cuneo e Asti. L'attuazione di LEADER I in Piemonte dunque è stata circoscritta sia in termini di territorio che di popolazione interessata e si costituirono solamente due GAL (IRES Piemonte, 2013):

- GAL Alta Langa, composto da 43 comuni, tutti in provincia di Cuneo, una con popolazione al 1981 di 20.583 e con una superficie territoriale pari a 487 kmq;
- GAL Borba, formato da 25 comuni in provincia di Asti, con una popolazione di 15.713 abitanti e una superficie di 476 kmq.

A causa delle ridotte aree interessate e della scarsa quotazione finanziaria dell'iniziativa, le ripercussioni sul territorio è risultato essere piuttosto moderato e l'unico effetto di spessore è stato la creazione di una *leadership* locale da parte dei due GAL costituitesi i quali, successivamente, hanno partecipato anche all'edizione di LEADER II.

3.2 Il Programma LEADER II in Piemonte

Come già sostenuto nei capitoli precedenti, LEADER è stato pensato per dotare le comunità rurali di nuove opportunità di sviluppo, potenziando le risorse endogene dei territori e affidando la guida delle azioni ad attori locali.

L'approccio LEADER, nei primi anni della sua elaborazione, aveva carattere sperimentale in quanto in tutta Europa non erano presenti esempi di politiche di intervento di tipo *bottom-up* per lo sviluppo rurale.

L'obiettivo principale del Programma LEADER Regionale (PLR) del Piemonte era incentivare lo sviluppo della popolazione rurale dal punto di vista economico e sociale per mezzo di una strategia che si sviluppava come segue (IRES Piemonte, 2013, p. 60):

1. *stabilizzare la popolazione e intensificare il presidio del territorio, unendo agli interventi di sostegno all'agricoltura azioni mirate alla nascita di iniziative per l'integrazione dei redditi nel mondo rurale;*
2. *promuovere la tutela ambientale attraverso interventi di salvaguardia del territorio, in modo da rendere compatibili i diversi settori produttivi e consentire un uso appropriato delle risorse ai fini di una valorizzazione economica delle stesse;*
3. *rafforzare l'economia attraverso il miglioramento della qualità e la diversificazione dei prodotti locali ed il rafforzamento dei processi di commercializzazione;*
4. *stimolare la crescita delle capacità imprenditoriali offrendo i supporti professionali necessari alla diffusione dell'innovazione tecnologica.*

Il carattere innovativo degli interventi era un prerequisito imposto ai Piani di Azione Locali (PAL). Infatti all'art.4 della D.G.R. n.120-16241 del 27 gennaio 1997 si decretava che *“gli interventi previsti dai PAL dovranno essere innovativi, dimostrativi e trasferibili. Saranno pertanto considerati coerenti con il PLR gli interventi che sono:*

- *innovativi poiché il metodo di approccio ai problemi è di tipo integrato; ciò significa che le azioni previste dovranno essere collegate fra loro (non potranno cioè essere fine a se stesse) e dovranno riguardare settori diversi in un'ottica di sviluppo multisettoriale. Potranno inoltre essere considerati innovativi gli interventi che privilegiano azioni che non siano mai state sperimentate in precedenza sul territorio oggetto dell'intervento;*
- *dimostrativi poiché le azioni previste costituiscono un valido esempio cui far riferimento;*
- *trasferibili poiché potrebbero essere realizzati in aree caratterizzate dagli stessi problemi anche in zone diverse dal territorio regionale”* .

L'attuazione del PLR è stata salvaguardata dall'attività della Partnership di consultazione (costituita con delibera di G.R. n. 141-43654 del 6 marzo 1995) e della Partnership di concezione e decisione (istituita con deliberazione di GR n. 159-12566 del 30 settembre 1996), due strutture di coordinamento la cui autorità responsabile era il

Settore Politiche Comunitarie della direzione Economica Montana e Foreste della Regione Piemonte.

Per quanto riguarda il contenuto del Programma LEADER II, coerentemente con i contenuti strategici della Comunità, risultava essere articolato in tre Misure (IRES Piemonte, 2013):

Misura A): “Acquisizione di competenze”. Da eseguire nella fase precedente alla progettazione del PAL, costituiva un supporto per azioni di assistenza tecnica ai GAL. Si poteva attivare per aiutare l’animazione in zone periferiche su richiesta dei beneficiari o autonomamente dalla Regione. La Misura prevedeva le seguenti azioni quali: la diagnosi territoriale, la sensibilizzazione della popolazione all’iniziativa, l’assistenza tecnica per la costruzione della partnership, per l’elaborazione di strategie per lo sviluppo locale e per la ricerca di finanziamenti.

Misura B): “Programmi di Innovazione Rurale”. Era composta dall’insieme delle azioni indirizzate allo sviluppo territoriale integrato e prediligeva progetti multisettoriali di sviluppo integrato. Le proposte partivano dal livello locale ed erano presentate dai GAL, dotati di tre caratteristiche: innovazione rispetto al contesto locale, carattere dimostrativo e trasferibilità. La Misura dalla Regione Piemonte è stata articolata in cinque sottomisure, che contenevano le azioni ammissibili:

Sottomisura 1 “Assistenza tecnica allo sviluppo rurale”.

Azioni ammissibili:

- costi d’esercizio;
- dotazione dell’attrezzatura informatica necessaria all’attuazione del progetto da parte del GAL;
- sensibilizzazione della comunità locale sull’identità e sulle prospettive di sviluppo del territorio;
- creazione di sportelli per orientare e sostenere i giovani nell’avvio di nuove attività.

Sottomisura 2 “Formazione professionale ed aiuti all’assunzione”.

Azioni ammissibili:

- formazione dei responsabili della gestione e dell’animazione del progetto;
- formazione specifica rivolta ai soggetti operanti in ambiente rurale;
- inserimento professionale di giovani disoccupati presso imprese artigiane.

Sottomisura 3 “Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, naturalistico e paesaggistico”.

Azioni ammissibili:

- restauro e valorizzazione di villaggi, edifici storici e siti rurali di interesse turistico;
- concezione e creazione di nuovi prodotti turistici rurali;
- interventi mirati di valorizzazione delle risorse naturali;
- realizzazione di piccole infrastrutture pubbliche per far fronte alle nuove esigenze derivanti dall’offerta turistica;
- azioni di promozione, studi di mercato ed istituzione di sistemi di prenotazione.

Sottomisura 4 “Sviluppo dell’artigianato locale”.

Azioni ammissibili:

- aiuto agli investimenti innovativi nelle imprese artigiane;
- aiuto alla creazione di imprese artigiane.

Sottomisura 5 “Valorizzazione e commercializzazione dei prodotti agricoli”.

Azioni ammissibili:

- studi di mercato locali e regionali e analisi dei circuiti di distribuzione;
- diversificazione delle produzioni agricole e delle attività degli agricoltori;
- promozione dei prodotti locali mediante la loro certificazione e la creazione di marchi di qualità e di tipicità;
- commercializzazione dei prodotti attraverso la creazione di strutture di vendita e l’utilizzo dei canali individuati attraverso gli studi di mercato e l’analisi dei circuiti di distribuzione;
- produzione di energia alternativa e rinnovabile in ambito aziendale.

Misura C): “Cooperazione transnazionale”. Concorreva alla progettazione, realizzazione e commercializzazione di prodotti o servizi nei settori dello sviluppo rurale, intrapresi da beneficiari appartenenti ad almeno due Stati membri.

Il 6 marzo del 1995, in ritardo rispetto alle altre Regioni, era stato predisposto il PLR 1994-1999 del Piemonte ed era stata nominata la Partnership di consultazione. A causa di numerose difficoltà incontrate dai singoli GAL nella fase di programmazione, il termine ultimo per la presentazione dei PAL (originariamente fissato al 30 aprile 1997) era stato posticipato al 15 luglio ed erano stati approvati poco prima della fine del medesimo anno.

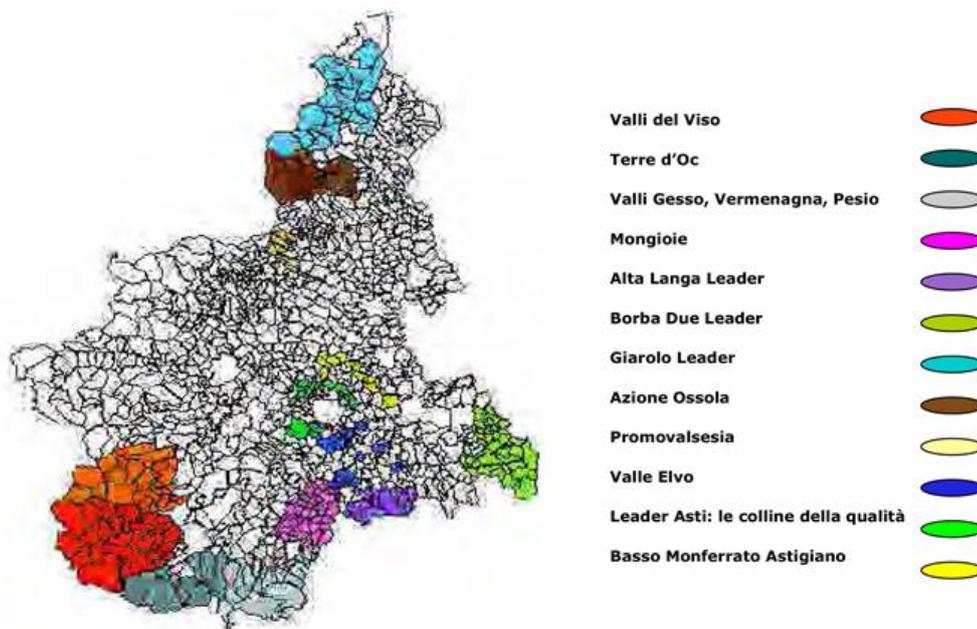


FIGURA 8: I GAL PIEMONTESI DI LEADER II
 FONTE: INEA, 2001 - FONTE: IRES PIEMONTE, 2013

La Regione aveva ammesso a finanziamento complessivamente 13 GAL (figura 8), due dei quali (GAL Borba due e GAL Alta Langa) avevano già partecipato alle precedenti programmazioni. Era risultato dal Rapporto di Valutazione Intermedia (2001) che i membri dei GAL erano maggiormente presenti nelle istituzioni locali, in particolare nelle Comunità Montane, con ruoli decisionali di rilievo. Inoltre, il Rapporto evidenzia che, rispetto ai soci privati, gli Enti Pubblici avevano quote maggioritarie, fatta eccezione per i GAL Borba due e Colline della Qualità che erano a maggioranza privata e per i GAL Mongioie, Promovalsesia, Giarolo, Basso Monferrato Astigiano dove, invece, la composizione societaria risultava essere più bilanciata (IRES Piemonte, 2013).

Per quanto riguarda la tipologia di società 5 GAL si costituiscono come S.r.l. (Valli Insieme, Alta Langa, Giarolo, Basso Monferrato Vignale e Valli del Viso), mentre 8 come Società consortili a.r.l. (Terre d'Oc, Mongioie, Promovalsesia, Azione Ossola, Basso Monferrato Astigiano, Borba due, Valle Elvo, Colline della qualità).

Sempre dal Rapporto di Valutazione intermedia (2001) è emerso che la strategia trainante del Programma era il turismo rurale che rappresentò il tema catalizzatore. Il piano adottato dai GAL convergeva sulla valorizzazione del patrimonio naturale con attività volte a migliorare l'organizzazione dell'offerta turistica e la commercializzazione dei prodotti agricoli e artigianali.

La delimitazione territoriale delle aree di intervento, doveva considerare criteri indicati dalla Regione quali limiti massimi e minimi di popolazione e contributo

pubblico per abitanti oltre ad essere territori compresi nell'Obiettivo 5b. Inoltre la definizione delle aree d'intervento era spesso avvenuta tramite un processo di concertazione tra le aree potenzialmente eleggibili e l'esigenza di rispettare i criteri fissati dalla Regione. *“L'esclusione di alcune aree ritenute strategiche aveva talvolta causato disequilibrio tra i diversi Comuni di un territorio (Valli del Viso, Basso Monferrato - Vignale), oppure aveva impedito di usufruire di importanti risorse (Alta Langa), o di trovare un numero sufficiente di beneficiari (Borba due)”* (IRES Piemonte, 2013, p. 66). Fatta eccezione per 5 GAL (Valli Insieme, Borba due, Valle Elvo, Promovalsesia, Alta Langa) i cui Comuni appartenevano ad un'unica unità amministrativa, per gli altri 8 l'unione era avvenuta unendo più Comunità Montane, o tramite l'unione di Comuni che si erano riconosciuti in un progetto comune. I GAL presentavano una consistente variabilità dimensionale in termini di popolazione (tabella 8): *“tre GAL si attestarono tra i 9 e i 13 mila abitanti, quattro tra i 17 e i 25 mila abitanti e sei superano i 25 mila abitanti, con una densità abitativa media di circa 55 abitanti per kmq, molto inferiore dunque alla media regionale (169 ab/kmq) e a quella europea (191 ab/kmq). L'area interessata dal LEADER II ha coinvolto una popolazione complessiva di circa 280.000 abitanti, pari a circa il 7% della popolazione regionale”* (IRES Piemonte, 2013, p. 66).

	Aree Leader	Aree Ob. 5B	TOTALE REGIONE
Superficie (KMQ.)	7.760	9.205	25.399
Popolazione residente	311.207	402.225	4.302.565
Sistema fisico-territoriale			
- Superficie protetta (%)	0,4	1,3	1,8
- Densità (ab. / kmq.)	40	44	169
Sistema socio-demografico			
- Tasso di variazione della pop. residente (91- 81)	-4,3	-3,9	-3,9
- Tasso di ricambio generazionale	0,5	0,5	0,7
- Lavoratori dipendenti (%)	61,9	62,2	72,5
- Indice di istruzione superiore ed universitaria (%)	16,9	16,6	23,9
- Tasso di disoccupazione giovanile (%)	4,1	4,1	5,6
Sistema economico			
- Tasso di attività (%)	42,1	42,1	44,6
- agricoltura	16,1	15,9	5,7
- servizi	43,5	43,2	50,9
Dimensione media aziende agricole (ha)	5,6	5,2	5,8
Densità unità locali delle imprese (%)	7,3	7,2	6,9
Dimensione media UL delle imprese (addetti)	2,9	3,0	4,6
Coeff. di attrattività del mercato del lavoro locale (%)	53,3	53,4	75,4

TABELLA 8: INDICATORI TERRITORIALE E SOCIO-ECONOMICI LEADER II
 FONTE: IRES PIEMONTE, 2013

3.3 Il Programma LEADER Plus

La Commissione Europea, con Decisione del 19 novembre 2001 (C/2001/3558), ha approvato il programma LEADER Plus Regionale 2000-2006. Nel documento venivano stabilite le aree eleggibili, gli obiettivi e la strategia generale su cui poi vennero decise le azioni ammissibili ed è stato emesso il bando per la selezione dei GAL. LEADER Plus prevedeva un aumento della popolazione inclusa in area eleggibile pari al 39% rispetto al periodo 1994-1999, durante il quale hanno beneficiato di LEADER II soltanto le zone selezionate ai sensi dell'ex Obiettivo 5b, per una popolazione pari al 60% del totale (IRES Piemonte, 2013). Inoltre la Regione aveva la possibilità di limitare l'applicazione del programma per non sperperare le risorse disponibili.

“L’obiettivo prioritario del programma LEADER Piemonte era di stimolare la vitalità socio-economica dei territori rurali e montani più soggetti a fenomeni di marginalizzazione, favorendo le condizioni per la diffusione di modelli di sviluppo endogeni, integrati e sostenibili” (Regione Piemonte, LEADER+ 2000-2006, p.3).

I parametri che il PLR aveva selezionato per le aree eleggibili, erano:

- *Aree rurali di collina o di montagna con problemi di declino socio-economico ma contraddistinte da una comprovata ricchezza del patrimonio naturale, storico-culturale e produttivo tali da consentire azioni di rivitalizzazione e valorizzazione mediante lo sviluppo di partenariati locali e una programmazione integrata “dal basso”.*
- *Densità abitativa di 120 abitanti/kmq sulla base della popolazione residente al 1998.*

Di spiccata importanza fu l'inclusione delle aree eleggibili a LEADER plus all'interno delle zone Obiettivo 2 per una popolazione totale pari all'81,6% e una superficie territoriale pari al 90,8% (IRES Piemonte, 2013). Ciò significò che tra i nuovi territori vennero introdotte per la prima volta le aree collinari e montane della Provincia di Torino. La popolazione coinvolta era di 691.113 abitanti (IRES Piemonte, 2013).

Il Programma LEADER adottato dalla Regione Piemonte era strutturato in 4 Sezioni, a loro volta articolate in Misure e Azioni:

- I. Sezione 1 – Strategie territoriali di sviluppo rurale.
- II. Sezione 2- Sostegno alla cooperazione tra territori rurali.
- III. Sezione 3 - Creazione di una rete tra territori rurali.
- IV. Sezione 4 - Assistenza tecnica all'attuazione, monitoraggio e valutazione.

Nella Sezione 1 erano contenuti gli obiettivi di sviluppo sostenibile e integrato dei territori dei GAL mediante l'organizzazione e la valorizzazione del patrimonio locale. Lo scopo era di favorire la cooperazione tra territori rurali nazionali e transnazionali. Era articolata in 5 misure e 14 azioni come mostrato in tabella 9.

Misura	Azione
1) Innovazione e qualificazione del sistema produttivo locale	1.1 Progetti di filiera e integrazione intersettoriale
	1.2 Qualità e certificazione
	1.3 Mestieri tradizionali
2) Interventi volti al mantenimento e all'insediamento di imprese e residenti	2.1 Marketing territoriale
	2.2 Servizi alla popolazione rurale
	2.3 Servizi alle imprese
3) Valorizzazione integrata del patrimonio, ambientale, culturale e produttivo locale	3.1 Reti di musei ed eco-musei e utilizzo di edifici di notevole rilevanza storico-culturale
	3.2 Interventi di tutela e valorizzazione architettonica e paesaggistica
	3.3 Interventi di valorizzazione del patrimonio ambientale
	3.4 Interventi per la fruizione turistica e sostenibile delle risorse locali
4) Comunicazione	4.1 Interventi generali di comunicazione
5) Supporti tecnici e organizzativi	5.1 Organizzazione del GAL
	5.2 Servizi di supporto all'attuazione del PSL
	5.3 Formazione

TABELLA 9: MISURE E AZIONI DELLA SEZIONE 1 LEADER PLUS
 FONTE: RAPPORTO ANNUALE DI ESECUZIONE, 2001

La Sezione 2 era articolata in due misure e due azioni (tabella 10) mentre la Sezione 3 doveva sostenere la creazione di rete tra gli operatori rurali. Era sotto la diretta responsabilità del Ministero per le Politiche Agricole e Forestali ed organizzata in una misura e quattro azioni (tabella 11).

Misura	Azione
1) Cooperazione interterritoriale	1.1 Progetti di cooperazione interterritoriale
2) Cooperazione transnazionale	2.1 Progetti di cooperazione transnazionale

TABELLA 10: MISURE E AZIONI DELLA SEZIONE 2 LEADER PLUS
 FONTE: RAPPORTO ANNUALE DI ESECUZIONE, 2001

Sezione	Azione
Creazione di una rete tra territori rurali	3.1 Individuazione, analisi e divulgazione delle buone pratiche
	3.2 Animazione e scambi di esperienze
	3.3 Banche dati e supporti informativi
	3.4 Assistenza tecnica e monitoraggio dei progetti di cooperazione

TABELLA 11: MISURE E AZIONI DELLA SEZIONE 3 LEADER PLUS
 FONTE: RAPPORTO ANNUALE DI ESECUZIONE, 2001

La Sezione 4 era indirizzata a fornire alla Regione Piemonte “*le risorse e le strutture necessarie all’animazione, all’attuazione, alla sorveglianza, al monitoraggio e alla valutazione del Programma, nonché alle attività di comunicazione e diffusione delle informazioni relative al funzionamento del programma, alle modalità di partecipazione e ai risultati conseguiti*” (IRES Piemonte, 2013, p.71). La sezione 4 non era strutturata in misure e azioni, ma suddivisa in 6 tipologie d'intervento come mostrato in tabella 12.

Sezione	Tipologie d'intervento
Assistenza tecnica, monitoraggio e valutazione	1. Consulenza, assistenza tecnica, sorveglianza e valutazione del Programma e definizione delle piste di controllo come da Reg.438/2001
	2. Attività di funzionamento del Comitato di Sorveglianza
	3. Acquisizione risorse tecniche e umane per il funzionamento delle strutture di gestione del programma (norma 11 del reg.1685/2000)
	4. Implementazione e adeguamento sistema informativo
	5. Azioni di comunicazione per il Programma come da reg. 1260/99 e 1259/2000
	6. Diffusione dei risultati delle azioni condotte nell'ambito del Programma

TABELLA 12: MISURE E AZIONI DELLA SEZIONE 4 LEADER PLUS

Fonte: RAPPORTO ANNUALE DI ESECUZIONE, 2001

Per quanto riguarda l’attuazione di LEADER + ci furono numerosi ritardi a causa del passaggio dalla fase programmatoria a quella attuativa in cui veniva presentato il Bando di candidatura dei PSL: a fine 2001 la fase attuativa del Programma (Sezione 1) non era ancora avviata mentre erano iniziate le attività della Sezione 4, contestuali all’assistenza tecnica e alla comunicazione. Solo in seguito e in modo indipendente furono attivate le Sezioni 2 e 3.

Alla Regione pervennero 15 PSL, con una richiesta complessiva superiore alla disponibilità in quanto il finanziamento era stato programmato per circa 10 GAL (ovvero 400 mila abitanti). “*La valutazione e la selezione dei PSL è stata condotta da un Comitato tecnico, istituito a livello inter-assessoriale e formato da funzionari regionali competenti nei campi di applicazione dell’iniziativa (agricoltura, ambiente, artigianato, beni culturali, commercio, formazione professionale, parchi, PMI, turismo)*” (IRES Piemonte, 2013, p. 72).

Al termine del periodo di valutazione si era stabilito che sarebbero stati finanziati solamente i primi 8 GAL che avessero raggiunto un punteggio pari o superiore a 60 punti con un massimo di 100. Il punteggio veniva calcolato come segue: caratteristiche del territorio (max. 10 punti); caratteristiche del partenariato (15 punti); qualità della

strategia (50 punti); efficienza della gestione proposta per il 2000/2006 (25 punti); efficienza della gestione 1994/1999 (massimo 5 punti). Le aree ritenute idonee furono cinque e i GAL selezionati rappresentavano il 66% degli abitanti (circa 454.000) della zona eleggibile per una copertura di territorio di 10.633 kmq (IRES Piemonte, 2013).

Dal momento che la quota residua di finanziamento pubblico riservata alla Sezione 1 era rimasta inutilizzata (pari a 1.679.440 euro), si decise di finanziare altri due GAL nel 2003, vincitori di un ulteriore bando. Furono approvati il GAL Azione Ossola e il GAL Giarolo (figura 9) (IRES Piemonte, 2013).

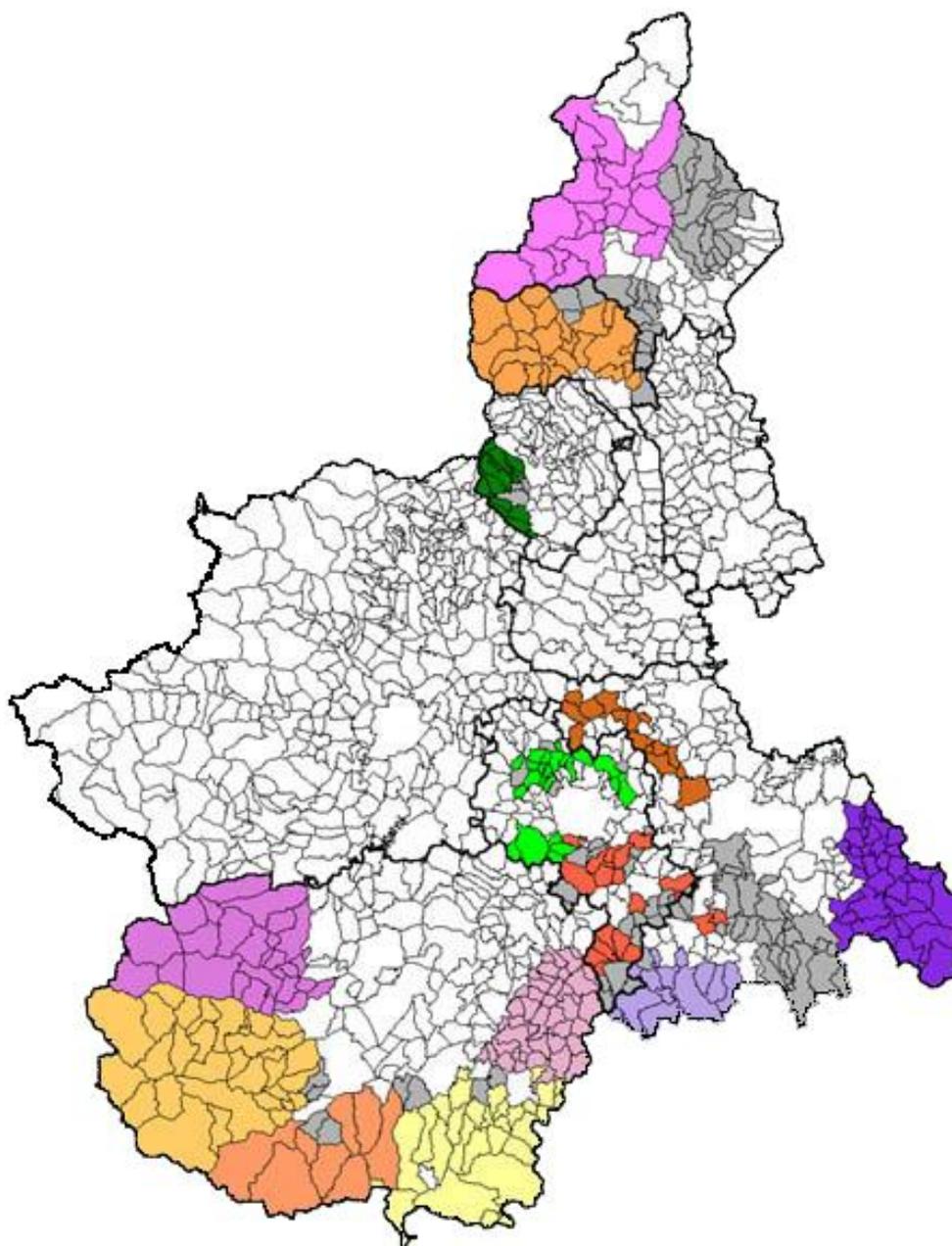


FIGURA 9: GAL LEADER PLUS SELEZIONATI
FONTE: SITO INTERNET DELLA REGIONE PIEMONTE

Per valutare i PSL, la Regione doveva verificare che la strategia scelta dai GAL fosse (IRES Piemonte, 2013, p. 74):

- **Integrata:** dovevano essere resi evidenti interazioni tra operatori, settori e progetti in maniera funzionale allo sviluppo del tema prescelto;
- **Pilota:** innovativa per il proprio territorio anche rispetto agli altri programmi;
- **Trasferibile:** i metodi dovevano essere replicabili in contesti differenti;
- **Complementare** rispetto agli strumenti di programmazione già presenti sottolineando quale sia il valore aggiunto apportato da LEADER;
- **Economicamente sostenibile:** dovevano essere previsti adeguati strumenti per garantire la vitalità dei progetti in una prospettiva di lunga durata;
- **Ambientalmente sostenibile.**

Come già detto precedentemente, il PSL doveva essere costruito sulla scorta di un “tema catalizzatore”. Il più dei GAL (8 su 10) avevano scelto “la valorizzazione dei prodotti locali”; uno la “valorizzazione delle risorse naturali e culturali” ed un altro il tema connesso al “Miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali”.

La composizione societaria scelta dai GAL piemontesi fu la formula di società consortile con carattere privatistico anche se con partecipazione di capitali pubblici o società a responsabilità limitata.

3.4 L’approccio LEADER e l’articolazione dell’Asse IV

Nella programmazione 2007-2013, il metodo LEADER è stato introdotto per la prima volta nel PSR piemontese, il quale attiva le linee di finanziamento in modo diretto attraverso l’asse IV ed in modo “partecipato” attraverso gli altri tre Assi, nel rispetto delle regole finanziarie e di rendicontazioni generali previste per la programmazione (Zumpano, 2005). Inoltre rispetto alle programmazioni precedenti ed alle esperienze di LEADER II e Plus, la versione attuale si inserisce pienamente negli obiettivi politici del fondo per lo sviluppo rurale (FEARS) stabiliti all’art. 4 del Reg. CE 1698/2005 e negli orientamenti strategici comunitari contenuti nella Decisione CE 144/2006 (Cagliero R. et al., 2012).

In coerenza con il quadro comunitario e nazionale, e nel rispetto dei contenuti del Regolamento 1698/2005, l'approccio Leader della Regione Piemonte ha previsto di comprendere:

- Programmi territoriali destinati a territori rurali ben definiti, di livello sub regionale;
- Approccio dal basso verso l'alto, con Gruppi di Azione Locale dotati di potere decisionale riguardo all'elaborazione e all'attuazione di una strategia di sviluppo locale;
- Partenariato pubblico – privato sul piano locale (GAL);
- Approccio globale multisettoriale basato sull'interazione tra operatori e progetti appartenenti a vari settori dell'economia locale;
- Realizzazione di approcci innovativi;
- Realizzazione di progetti di cooperazione;
- Collegamento in rete di più partenariati locali

L'analisi di contesto del PSR mette in luce una tendenza alla marginalizzazione del territorio piemontese nelle aree rurali intermedie e nelle aree rurali con problemi complessivi di sviluppo: esse sono caratterizzate da un progressivo peggioramento della situazione occupazionale e da un crescente spopolamento. Tali aree sono quelle in cui maggiormente è avvertita la necessità di consolidare e rendere stabili le reti tra gli operatori locali tramite una programmazione di tipo integrato che valorizzi il potenziale di sviluppo endogeno e i modelli di governance del territorio (Secco et al., 2010).

L'approccio LEADER e l'asse IV del PSR in modo particolare, si propone di promuovere azioni di rivitalizzazione del tessuto socioeconomico che mirino a fornire opportunità di reddito, e quindi di mantenimento dei livelli occupazionali e di creazione di nuovi posti di lavoro, indispensabili per bloccare il processo di spopolamento ed attrarre nuovi residenti.

Questo approccio conferisce ai GAL il compito di redigere un Programma di Sviluppo Locale (PSL) fortemente legato alle esigenze del territorio su cui insiste e incentrato su una o poche tematiche in linea con gli obiettivi generali del PSR del Piemonte. Infatti, per sua stessa natura, l'asse IV è fortemente collegato con numerose misure afferenti agli altri assi, in particolare alcune misure o azioni sono attuabili esclusivamente all'interno dei PSL conferendo ai GAL ampie possibilità di scelta.

Nell'ambito della programmazione 2007-2013 il Piemonte ha stanziato il 6,8% delle risorse del PSR a disposizione dell'Asse LEADER, consistente in 96 milioni di euro (Dossier,2009).

3.4.1 Territorializzazione

La strategia di sviluppo a lungo termine dei GAL deve avvenire su un territorio che rispetti i requisiti di omogeneità.

All'interno del PSR il territorio è diviso in zone ben individuate e definite che rappresentano strutture e assetti socio-economici molto diversi e precisamente sono identificate quattro classificazioni che corrispondono a quanto contenuto a livello nazionale nel D. Lgs 228/2001 cosiddetto "Orientamento e modernizzazione del settore agricolo" e i criteri stabiliti dall' Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE²⁰) per la definizione della ruralità e la ripartizione delle fasce altimetriche provinciali.

Le quattro aree sono:

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

Le aree C e D occupano il 65,1% (43,1% aree D) della superficie LEADER piemontese con il 25% della popolazione (11% aree D). Si può ben capire come queste aree presentano dei comuni estesi ma con una densità demografica bassa, soprattutto nell'aree D che rappresentano le zone più emarginate rispetto all'asse economico-produttivo complessivo, ed una popolazione anziana(Regione Piemonte, PSR 2007-2013). L'attività agricola predomina sugli altri settori economici ma risulta essere poco qualificata e con una struttura marginale da non permettere la sopravvivenza. Queste aree presentano però un patrimonio naturale e culturale rilevante che se opportunamente valorizzato porterebbero interessanti prospettive di sviluppo

Le aree rurali ad agricoltura intensiva(B) sono zone dove l'attività agricola ha un ruolo economico, occupazionale, sociale importante. Sono presenti piccole e medie

²⁰ Il metodo OCSE si basa sull'incidenza percentuale, a livello di provincia, della popolazione residente in Comuni rurali, ovvero con densità abitativa inferiore ai 150 abitanti/km². Le tipologie individuate sono tre: aree prevalentemente urbane (con popolazione rurale inferiore al 15%), aree significativamente urbane (tra 15 e 50 %) e aree prevalentemente rurali (oltre il 50%) (Regione Piemonte, PSR 2007-2013).

imprese che, orientate verso la qualità, spesso utilizzano la rete per aumentare i guadagni. Nelle zone B sono comprese le pianure (17,3% del territorio) dove vengono fatte coltivazioni intensive e specializzate in cereali, orticole, frutta, latte, carne bovina, suina e avicola. La densità di popolazione è pari al 13% dei piemontesi, mentre la Superficie Agricola Utilizzabile (SAU) è il 31% della superficie regionale.

Le aree A (Poli Urbani) coprono il 17% del territorio regionale, è presente il 63% della popolazione, quindi con un'altissima densità di popolazione, e la SAU è il 20% della superficie regionale. Le aree A comprendono zone urbane i capoluoghi di provincia, la pianura e la collina prevalentemente urbanizzate, ed essendo caratterizzate da una urbanizzazione crescente ne deriva una presenza quasi inesistente di aziende agricole ed una forte presenza del settore terziario.

Questa ripartizione del territorio, indicata con la figura 10 è rilevante per la realizzazione dell'Asse Leader.

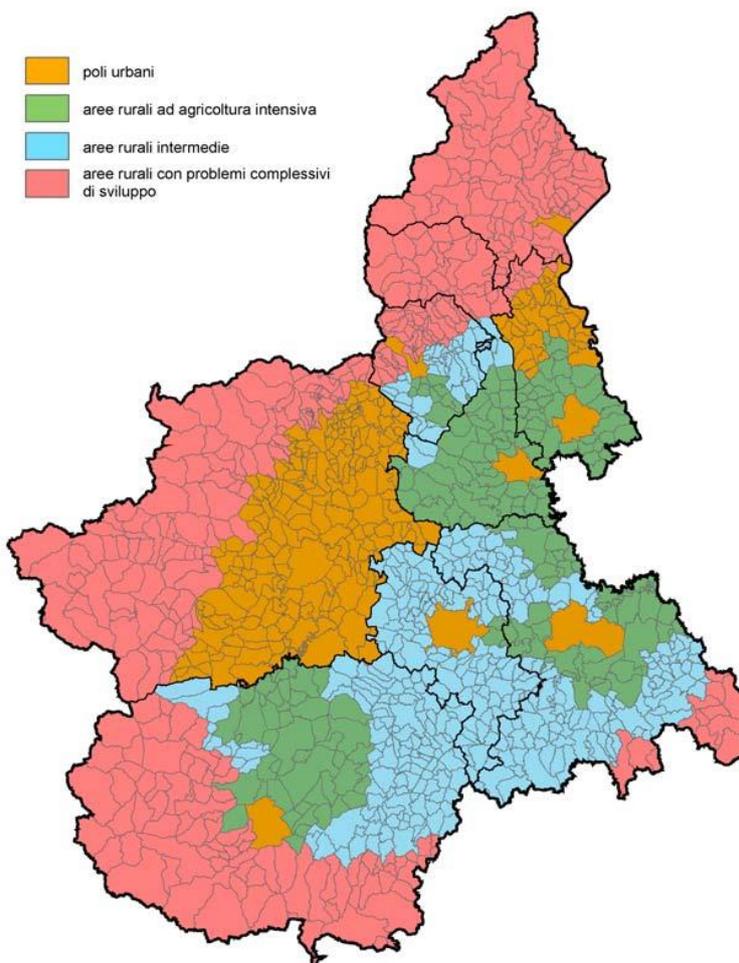


FIGURA 10: RIPARTIZIONE DEI COMUNI PIEMONTESE NELLE 4 TIPOLOGIE AREALI
FONTE: REGIONE PIEMONTE, PSR 2007-2013

Una deroga viene concessa ai GAL per esigenze di omogeneità, e cioè quella di poter includere nel proprio territorio un comune dell'area B, 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 Piemonte per la costituzione di un GAL sono la copertura una popolazione residente variabile da 30.000 e 70.000 persone e la comprensione nel territorio di comuni contigui a livello geografico (Regione Piemonte, PSR 2007-2013).

3.4.2 Criteri di selezione dei GAL

Nel 2008 le Amministrazioni provinciali, presentarono le domande di contributo ai sensi della misura 341. Questi territori, nello specifico Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Torino, Vercelli e VCO, avevano già goduto dei benefici dei Programmi LEADER I, II e LEADER +.

La fase di "animazione" gestita dalla Regione Piemonte, ha dato la possibilità alle Province piemontesi di raccogliere informazioni ed elementi di tipo locale importanti per definire gli ambiti territoriali di applicazione dell'Asse IV LEADER, la composizione o la modifica dei partenariati pubblici – privati dei GAL LEADER II e LEADER + ed impostare le linee strategiche a livello locale prima dell'apertura del bando indirizzato ai GAL per la presentazione dei propri PSL.

I risultati ottenuti hanno portato all'approvazione di tutti i partenariati delle due precedenti programmazioni con l'inserimento di nuovi soci, istituzioni e operatori legati al territorio.

L'area coinvolta dai GAL interessa 635 Comuni, interessando 819.391 abitanti delle Comunità montane, collinari o Unione di Comuni.

Rispetto alle due precedenti programmazioni è stato possibile estendere l'area grazie all'aumento del limite di popolazione massima per ciascun GAL e all'interesse generato dall'approccio LEADER, arrivando ad includere 136 nuovi comuni.

Chiusa la fase di animazione, la Regione Piemonte il 11 luglio 2008 ha reso pubblici gli inviti ai GAL per la presentazione e valutazione dei Programmi di Sviluppo Locale, con termine fissato al 15 ottobre per la consegna delle proposte.

I PSL ritenuti idonei, dopo aver passato un primo esame formale di ammissibilità da parte degli Uffici Regionali, sono stati valutati da un comitato tecnico di gestione e

coordinamento, che hanno preso in considerazione il territorio, il partenariato locale e la strategia di sviluppo presentata.

Per l'attribuzione delle risorse, le aree D e C sono state considerate prioritarie ma in generale è stato rispettato, proporzionalmente, il livello di ruralità territoriale determinato dal metodo OCSE, *“il quale definisce rurali le zone con una densità abitativa inferiore ai 150 abitanti per km²”* (Regione Piemonte, PSR 2007-2013).

Il partenariato invece, viene favorito in base a quanto più varia è la sua compagine, quanto più ampia la sua rappresentatività rispetto ai temi che il GAL affronta e a quanto più dinamico e operativo risulti essere a livello locale. Eventuali esperienze precedenti dei GAL vengono anch'esse valutate.

L'ultimo criterio per la selezione delle proposte di PSL è la sua qualità strategica.

Questo elemento dipende da diversi fattori, quali:

- valore dell'analisi territoriale;
- livello di concentrazione su una tematica centrale per l'area;
- coerenza tra obiettivi del PSR, risorse a disposizione e con lo stesso PSL;
- livello di innovazioni nell'approccio;
- relazione e coerenza con le altre politiche in atto;
- inclusione della cooperazione;
- livello di partecipazione locale;
- vantaggi per le categorie considerate svantaggiate come giovani e donne.

I GAL finanziati sono risultati essere 13, unico escluso il GAL LEADER Asti *“Le colline della qualità”* e presentavano le caratteristiche riportate nella tabella seguente (tabella 13).

Caratteristiche dei GAL selezionati	Numero GAL	
	Valore Assoluto	%
Popolazione		
30.000 – 50.000	6	46%
50.000 – 70.000	3	23%
> 70.000	4	31%
% popolazione in area D sul totale		
0 %	2	15%
1 – 49%	2	15%
50 – 100%	9	69%
Provincia		
Alessandria	2	15%
Asti	1	8%
Biella	1	8%
Cuneo	4	31%
Novara	0	0%
Torino	3	23%
Vercelli	1	8%
Verbania-Cusio-Ossola	1	8%
Dimensione territorio		
< 500 kmq	1	8%
500 – 1000 kmq	8	62%
> 1000 kmq	4	31%
Tema strategico		
Turismo sostenibile	6	46%
Rafforzamento delle reti territoriali	4	31%
Diversificazione economica	1	8%
Imprenditoria giovanile	1	8%
Attrattività del territorio	1	8%
Quota di partecipazione di partner economici e associazioni		
50 – 60 %	6	46%
60 – 70%	5	38%
> 70%	2	15%
Quota di partecipazione privata		
< 25%	1	8%
25 – 50 %	9	69%
> 50 %	3	23%
Ragione sociale		
Società cooperativa a responsabilità limitata	1	8%
Società consortile (mista o a responsabilità limitata)	9	69%
Società a responsabilità limitata	3	23%
TOTALE	13	100%

TABELLA 13: CARATTERISTICHE DEI GAL SELEZIONATI NELLA PROGRAMMAZIONE 2007-2013

FONTE: CAGLIERO R., GAMBA A., CACACE D., 2012

I GAL, con i relativi PSL, sono ammessi a seguito di valutazione positiva delle domande di contributo.

Per risultare idonee, le domande devono rispondere a quattro aspetti:

1. Caratteristiche del partenariato;
2. Caratteristiche del territorio;
3. Qualità della strategia e pertinenza dei criteri di selezione;
4. Efficienza della gestione e animazione per il 2014-2020.

A ciascun aspetto viene attribuito un punteggio e l'accesso alla graduatoria finale avviene solamente per i GAL i cui PSL abbiano raggiunto un punteggio minimo complessivo di 60/100, dei quali almeno 30 devono essere ottenuti dall'aspetto numero 3. Tuttavia verranno scartate le domande che, pur avendo raggiunto il punteggio minimo ammissibile, non saranno in grado di assicurare adeguate garanzie di cofinanziamento da parte dei soci e gli interventi che non rientrano tra le misure e sottomisure previste dal Reg. 1305/2013, che non contribuiscono al raggiungimento di uno dei tre obiettivi dello sviluppo rurale, di una delle priorità e focus area di cui all'art. 5 e dell'ambito tematico e della strategia.

Le domande sono moduli precompilati e scaricabili dal sito della Regione Piemonte, sezione PSR 2014-2020 Misura 19 e la modalità di compilazione è dettagliatamente descritta nell'allegato 4.

Aspetto 1: Caratteristiche del partenariato

E' suddiviso in tre sezioni: composizione societaria dove oggetto di valutazione è il grado di rappresentatività degli interessi socio-economici pubblici e privati locali; competenza del GAL, dove viene valutata l'esperienza e modalità di concertazione del PSL. Per questa terza sezione sono oggetto di valutazione gli aspetti caratterizzanti l'attività di concertazione per la definizione dei PSL. Il punteggio massimo attribuibile è 15 punti.

Aspetto 2: Caratteristiche del territorio

Suddiviso in sette sezioni, corrispondenti agli indici utilizzati per la valutazione delle caratteristiche del territorio: densità demografica, percentuale popolazione in aree montane, indice vecchiaia, variazione di popolazione intercensuaria 2001-2011, concentrazione attività imprenditoriali, concentrazione posti letto turistici/100 ab, superficie del GAL compresa in aree protette espressa in %. Il punteggio massimo attribuibile è 15 punti.

Aspetto 3: Qualità della strategia e pertinenza dei criteri di selezione

E' l'aspetto principale e quello a cui viene riservato maggior punteggio (max 60). Diviso in quattro sezioni: diagnosi del territorio, analisi swot, fabbisogni prioritari, strategia d'intervento. Quest'ultima è ulteriormente suddivisa in: definizione della strategia e degli ambiti tematici; definizione degli obiettivi degli ambiti tematici; descrizione dei tipi di intervento e piano finanziario del PSL.

Aspetto 4: Efficienza della gestione e animazione per il 2014-2020

Divisa in due sezioni: efficienza della gestione ed efficienza dell'animazione. Per entrambe viene effettuata la valutazione dell'organigramma in termini di efficienza ed efficacia dell'organizzazione nel suo complesso, le competenze del personale in relazione ai compiti assegnati, le modalità di funzionamento della struttura e la distribuzione dei costi per attività. Il punteggio massimo attribuibile a questa sezione è 10 punti.

3.4.3 Il funzionamento dei GAL e l'attuazione degli interventi del PSL

Una volta approvate le graduatorie, i GAL procedono con l'inserimento del piano finanziario di dettaglio per operazioni sul sistema informativo gestionale.

I GAL in Piemonte si occupano delle funzioni di programmazione, coordinamento e parte della valutazione delle azioni messe in atto. L'Asse LEADER invece, viene sostenuto, dal punto di vista gestionale e finanziario, dall' Organismo Pagatore regionale ARPEA.

I PSL vengono attuati secondo due tipologie di strumenti: operazioni a bando pubblico a scadenza e graduatoria chiusa; operazioni a regia del GAL.

La prima operazione è la più comune, per mezzo della quale l'assegnazione del contributo è rivolta a soggetti terzi e si concretizza attraverso i GAL che pubblicano bandi pubblici.

Nel caso di operazioni a invito, invece, il GAL nomina i potenziali soci dell'operazione e li chiama a proporre studi di fattibilità o progetti di massima, oltre ad occuparsi della pubblicità dei bandi pubblici. ARPEA si occupa della raccolta e verifica tecnico-amministrativa delle domande ricevute dai possibili beneficiari.

I GAL intervengono attivamente nella fase di selezione delle domande inoltrando tale proposta ad una specifica Commissione, dove gli incaricati dei GAL verificano il

rispetto dei criteri di selezione stabiliti dal bando, occupandosi, inoltre, della preparazione delle graduatorie delle domande ammissibili e l'elenco di quelle sovvenzionate. La procedura si chiude con la convalida e la trasmissione delle liste da parte di ARPEA, la quale si occupa anche di fornire gli aiuti e di gestire la fase di controllo amministrativo.

Le operazioni a regia hanno l'obiettivo di soddisfare le necessità dei GAL nella forma di società di sviluppo locale, o possono coinvolgere completamente la collettività locale. Il GAL per la realizzazione di questi interventi può avvalersi o del proprio personale o tramite la collaborazione di un terzo soggetto prestatore di servizi, regolato da un contratto di fornitura comprendente i termini, le condizioni e le modalità di realizzazione della commessa ai sensi del D. lgs. 163/2006.

ARPEA delega il Settore Politiche Comunitarie per le funzioni di approvazione del pagamento, dal momento in cui vengono ricevute le domande ai controlli amministrativi e in loco.

In particolare, per le operazioni a regia viene richiesto (Cagliero R., Gamba A., Cacace D., 2012, p. 24):

- 1. ai GAL richiedenti, la (eventuale) selezione del fornitore esterno e la predisposizione della domanda di aiuto, completa di relazione progettuale di dettaglio da sottoporre all'approvazione del Settore Politiche Comunitarie e al Comitato tecnico di gestione e coordinamento della Regione Piemonte;*
- 2. agli uffici istruttori, (nella fattispecie, il Settore Politiche Comunitarie, coadiuvato dal Comitato Tecnico di Gestione e Coordinamento), la verifica della conformità del progetto con il PSL approvato e la normativa di riferimento, la registrazione di pareri scritti e l'eventuale richiesta di modifiche o integrazioni e l'ammissione a finanziamento²¹;*
- 3. all'eventuale fornitore esterno, la realizzazione fisica dell'intervento ammesso entro i termini indicati e la consegna dell'elaborato finale e dell'elenco delle spese;*
- 4. al GAL beneficiario, l'approvazione dell'elaborato e dell'elenco spese e la presentazione della domanda di pagamento;*
- 5. agli uffici istruttori, i controlli amministrativi e documentali, i controlli in loco per le pratiche estratte da ARPEA e l'invio dell'elenco di liquidazione ad ARPEA;*

²¹ Non è prevista la formazione di una graduatoria in quanto il beneficiario è individuato nel GAL, e PSR e PSL individuano gli interventi attivabili

6. *all'organismo pagatore ARPEA, controlli amministrativi complementari sull'elenco di liquidazione e autorizzazione al pagamento.*

3.4.4 Le misure attuabili attraverso l'Asse IV

Le misure previste dal PSR 2007-2013 della Regione Piemonte sono tre, una principale (sia in termini di contenuti che in termini finanziari) e due secondarie collegate alla prima:

- **Misura 410** *“strategie di sviluppo locale”* persegue l'obiettivo di favorire lo sviluppo endogeno e sostenibile delle aree caratterizzate da una più o meno marcata situazione di marginalità socioeconomica attraverso il sostegno a nuove forme di governance locale. Per attuare la strategia di sviluppo attraverso la progettazione integrata e multisettoriale, i GAL possono utilizzare la base normativa e le misure di uno o più dei tre assi del PSR, suddividendosi nelle sottomisure 411, 412, 413 a seconda che sia interessato l'Asse I, il II o il III. La misura prevede un costo totale di 81,64 Meuro, con un costo pubblico di 44,97 Meuro di cui 19,78 Meuro a carico del FEASR (Cagliero R. et al., 2012);
- **Misura 421** *“cooperazione interterritoriale e transnazionale”* per realizzare progetti di cooperazione orientati ad obiettivi afferenti ad uno o più assi. Gli scambi di esperienze e le iniziative di cooperazione tra territori rurali che condividono sfide analoghe avvengono mediante la realizzazione di progetti comuni che consentono di portare un considerevole valore aggiunto a territori generalmente isolati. Si divide in due azioni: la prima *“Cooperazione interterritoriale tra territori appartenenti allo Stato italiano”* in cui collaborano gruppi ubicati in Italia; la seconda *“Cooperazione transazionale”* in cui collaborano con i GAL piemontesi gruppi operanti in altri territori. La Misura, compatibilmente alla 410, prevede un costo totale di 2,92 Meuro, con un costo pubblico di 1,75 Meuro di cui 0,77 Meuro a carico del FEASR (Cagliero R. et al., 2012);
- **Misura 431** *“gestione dei gruppi di azione locale, acquisizione di competenze e animazione”* intende favorire le condizioni che consentono ai GAL di organizzare una struttura operativa efficiente, in grado di assolvere le proprie funzioni e raggiungere gli obiettivi dei vari PSL. La misura inoltre permette di

sviluppare quattro azioni complementari di comunicazione e animazione (spese di funzionamento, studi e informazioni sulla strategia, formazione del personale, eventi promozionali), sempre per garantire adeguata visibilità all'operato del GAL. La misura prevede un costo totale di 12,78 Meuro, con un costo pubblico di 11,68 Meuro di cui a carico del FEASR di 5,14 Meuro (Cagliero R. et al., 2012).

Ogni GAL quindi possiede l'autonomia per la costruzione della propria strategia di sviluppo attingendo alle misure dei tre assi precedenti.

L'asse IV del PSR 2007-13 prevede un costo complessivo di 96 milioni di euro (di cui 58 milioni a carico pubblico), equivalente al 6,8 % del costo stimato per il PSR sull'intero periodo di programmazione (Cagliero R. et al., 2012).

3.4.4.1 Misure dell'Asse I attuabili mediante l'Asse VI

Nella tabella che segue è riepilogato l'insieme di misure dell'Asse I attivabili da cui i GAL possono attingere per l'attuazione della proprie strategie nella progettazione di sviluppo locale.

MISURA	AZIONE		Modalità di attuazione	Solo PSL
	Cod.	Titolo		
Misura 411 - Competitività				
111	1.A	Formazione imprenditori e addetti dei settori agricolo e alimentare	A bando	
	1.B	Informazione nel settore agricolo	A bando	
	2	Formazione e informazione (settore forestale)	A bando	
121		Ammodernamento delle aziende agricole	A bando	
122		Accrescimento del valore economico delle foreste	A bando	
123	2	Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti forestali	A bando	
	3	Sviluppo delle microimprese di trasformazione (agricoltura)	A bando	
124	1	Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi (agricoltura)	A bando	
	2	Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi (forestale)	A bando	
133		Informazione e promozione sui prodotti nei sistemi di qualità alimentare	A bando	

TABELLA 14: MISURA 411

FONTE: ELABORAZIONE PSR PIEMONTE 2007-2013

- Misura 111: La preparazione e la specializzazione tecnica, economica ed in ambito ambientale sono requisiti 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 (Regione Piemonte, PSR 2007-2013).

- Misura 121: Questa misura prevede una sola azione e si prefigge di contribuire alla competitività del sistema agricolo piemontese 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 Piemonte, PSR 2007-2013).
- Misura 122: Lo scopo della misura è di accrescere la redditività delle foreste e delle imprese. Si propone infatti di agevolare l'accessibilità e le strutture dei boschi con finalità produttive, oltre che potenziare le dotazioni dei proprietari delle piccole imprese forestali affinché possano provvedere ad una propria organizzazione per le operazioni di raccolta e lavorazione senza ricorrere ad operatori esterni. Altro obiettivo è quello di valorizzare la biomassa forestale incentivando la produzione e l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili (Regione Piemonte, PSR 2007-2013).
- Misura 123: 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.
- Misura 124: 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 Piemonte, PSR 2007-2013).

- **Misura 133:** Perché i prodotti d'eccellenza piemontesi 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 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 Piemonte 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 Piemonte, PSR 2007-2013).

3.4.4.2 Misure dell'Asse II attuabili mediante l'Asse VI

Nella tabella che segue sono elencate le misure dell'Asse II attuabili mediante i PSL dei GAL.

MISURA	AZIONE		Modalità di attuazione	Solo PSL
	Cod.	Titolo		
Misura 412 - Gestione dell'ambiente e del territorio				
216		Sostegno agli investimenti non produttivi	A bando	
227		Sostegno agli investimenti forestali non produttivi	A bando	

TABELLA 15: MISURE E AZIONI ATTIVABILI NELL'AMBITO DEL PSL DEI GAL
 FONTE: ELABORAZIONE PSR PIEMONTE 2007-2013

- Misura 216: Al centro delle motivazioni che ha hanno portato alla formulazione della misura c'è l'importantissimo rapporto tra agricoltura, ambiente ed aree di grande pregio naturalistico. 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 comportare da una parte una definitiva perdita di valore paesaggistico-ambientale e di tradizione e cultura rurale, dall'altra un serio rischio di diminuzione della biodiversità animale e vegetale tipica. Ciò implicherebbe inoltre una diminuzione dell'attrattività turistica 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, 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 (Regione Piemonte, PSR 2007-2013).

- 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 Piemonte, PSR 2007-2013).

3.4.4.3 Misure dell'Asse III attuabili mediante l'Asse VI

La tabella 16 raggruppa le misure dell'Asse III, attivabili nell'ambito dell' Asse Leader.

MISURA	AZIONE		Modalità di attuazione	Solo PSL
	Cod.	Titolo		
Misura 413 - Diversificazione e qualità della vita				
311		Diversificazione in attività non agricole	A bando	
312	1	Sviluppo delle microimprese	A bando	X
	2	Creazione di microimprese	A bando	X
313	2	Sviluppo e commercializzazione di servizi al turista	Regia; bando	X
321	1	Servizi di accompagnamento allo sviluppo e creazione di impresa	A regia	X
	2	Servizi innovativi per la popolazione	Regia; bando Regia;	X
	3	Creazione e sviluppo di centri polifunzionali	A bando	X
323	2	Valorizzazione del patrimonio naturale	Regia; bando	X
	3	Valorizzazione del patrimonio culturale	Regia; bando; invito	X
331		Formazione e informazione	Bando; invito	X

TABELLA 16 MISURE E AZIONI ATTIVABILI NELL'AMBITO DEL PSL DEI GAL
FONTE: ELABORAZIONE PSR PIEMONTE 2007-2013

- 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 legate all'offerta di servizi, alla produzione di bioenergie ed alla conservazione delle tradizioni rurali.
- 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 (Regione Piemonte, PSR 2007-2013).
- Misura 313. 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 Piemonte 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 Piemonte tradizionalmente dispone, come le città d'arte, le aree termali, la montagna.

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 azioni della misura 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 Piemonte, PSR 2007-2013).

- 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 Piemonte, PSR 2007-2013).

3.5 Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 e Misura 19 CLLD Leader

Il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) della Regione Piemonte 2014-2020 è un programma strategico per lo sviluppo, la competitività e la sostenibilità dell'agricoltura e del mondo rurale. Si tratta pertanto di un documento complesso, denso di contenuti e spesso molto tecnico che nasce da una lunga fase di progettazione e da una

negoziatazione articolata tra Regione, Commissione europea, Ministero per le politiche agricole, rappresentanti del mondo agricolo, portatori interessi economici e sociali.

Nelle precedenti programmazioni le operazioni che hanno garantito risultati più soddisfacenti, hanno interessato la *“valorizzazione delle risorse architettoniche e naturalistiche locali, i servizi alla popolazione, la creazione d’impresa e lo sviluppo di attività imprenditoriali in un’ottica di filiera e di rilancio turistico”*.

Nell’attuale programmazione, *“il CLLD nelle aree rurali del Piemonte si propone di rafforzare l’attuazione dell’approccio integrato e territoriale attraverso il miglioramento della capacità progettuale locale su ambiti ben definiti di livello sub-regionale”* (PSR 2014-2020, Regione Piemonte).

In Piemonte il territorio rurale occupa oltre il 55% della superficie con il 32% della popolazione. Il contesto agricolo su cui agisce il PSR coinvolge oltre 67.000 aziende con 57.000 euro di produzione standard media. La dimensione media delle aziende è di circa 15 ettari di superficie agricola utilizzata (SAU), rispetto a una media nazionale di 8 ed europea di circa 13. La SAU totale è di 1 milione di ettari, suddivisa per il 53% a seminativi, 36% a prati permanenti e pascoli e 9% a colture permanenti (in prevalenza vite e fruttiferi). Le zone soggette a vincoli naturali in Piemonte coincidono con le aree montane, che rappresentano il 45% della superficie regionale. I capi di bestiame sono circa 1 milione di unità e si concentrano principalmente nelle aziende intensive di pianura (dati Direzione Agricoltura, Regione Piemonte).

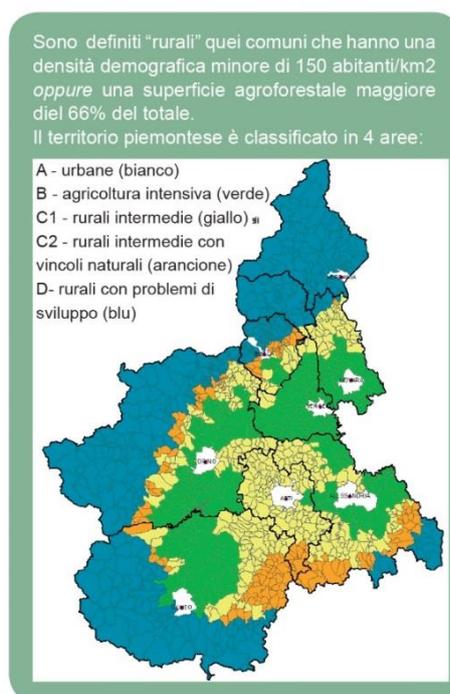


FIGURA 11: CLASSIFICAZIONE DEL TERRITORIO
FONTE: GUIDA AL PSR 2014-2020

Il testo del PSR Piemonte è stato approvato dalla Commissione europea il 28 ottobre 2015 con decisione n. 7456.

La politica agricola dell'Unione europea assorbe circa il 40% dell'intero budget comunitario e si fonda su 2 pilastri:

1. il primo assicura, attraverso il FEAGA (Fondo europeo agricolo di garanzia), aiuti diretti agli agricoltori per oltre 273 miliardi di euro per il periodo 2014-2020, oltre a misure di mercato per settori specifici;
2. il secondo, con oltre 99,6 miliardi di euro, finanzia la programmazione pluriennale dello sviluppo rurale attraverso il FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale).

In Piemonte, le risorse finanziarie di origine europea sui due “pilastri” prevedono:

- 2,8 miliardi di euro per gli aiuti diretti;
- 471 milioni di euro per lo sviluppo rurale tra il 2014 e il 2020.

Il FEASR concorre, insieme ad altri fondi, alla cosiddetta strategia “Europa 2020”, per una crescita *intelligente, sostenibile e inclusiva* dell'Unione.

In linea con questa strategia i tre obiettivi della politica di sviluppo rurale prevedono:

- il miglioramento della competitività delle aziende e dell'agricoltura;
- la sostenibilità ambientale e l'adeguamento ai cambiamenti climatici;
- lo sviluppo territoriale equilibrato delle zone rurali.

“Sviluppo rurale significa, quindi sostegno agli imprenditori agricoli che si impegnano a investire e innovare, ad agire a favore dell'ambiente, ad adottare pratiche sostenibili ed a preservare il territorio” (Guida al PSR 2014-2020). Pertanto ad ogni intervento finanziato deve corrispondere un cambiamento positivo e misurabile rispetto alla situazione di partenza ed uno sviluppo equilibrato del territorio.

La politica di sviluppo rurale si attua mediante i PSR della durata di sette anni. Il Piemonte, come le altre regioni, ha definito il suo Programma seguendo regole europee e nazionali, applicandole alle caratteristiche specifiche del proprio territorio.

In coerenza con l'accordo di partenariato che ogni Stato membro deve elaborare in cooperazione con il partenariato e in dialogo con la Commissione europea, ogni PSR deve selezionare le priorità dell'Unione europea in materia di sviluppo rurale che ritiene rilevanti per soddisfare i fabbisogni di sviluppo del proprio territorio, individuati nell'analisi preliminare della situazione socio-economica, ambientale e territoriale (la cosiddetta “analisi SWOT” riportata al paragrafo 3.5.2).

Il PSR ha una dotazione di **1,09 miliardi di euro** provenienti per il 43% da finanziamenti europei, 40% nazionali e 17% regionali.

Il programma è strutturato in **15 misure** di intervento che rispondono alle 6 priorità d'azione individuate dall'Unione europea.

Nel grafico che segue è riportata la ripartizione finanziaria per misure e priorità, tratto dalla *Guida al PSR 2014-2020 della Regione Piemonte*.

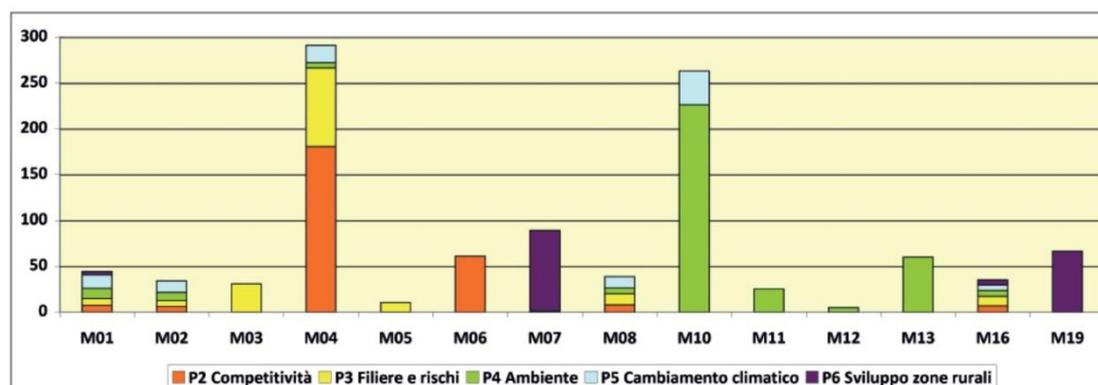


FIGURA 12: RIPARTIZIONE FINANZIARIA PER MISURE E PRIORITA' PSR PIEMONTE 2014-2020
 FONTE: GUIDA AL PSR 2014-2020 DELLA REGIONE PIEMONTE

Ogni misura è articolata in più tipi di operazioni, ciascuna delle quali presenta criteri di selezione e punteggi che, attraverso i bandi, definiscono le tipologie di beneficiari ammissibili tra soggetti privati e pubblici, singoli o associati.

Come si evince dal grafico, la misura M07 e la M19 hanno come unica priorità lo sviluppo delle zone rurali. Entrambe fanno parte della **Focus Area 6b** (stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali attraverso l'attuazione di strategie di sviluppo integrate), ma è esclusivamente la **M19-Sostegno allo sviluppo locale LEADER** ad interessare lo sviluppo locale di tipo partecipativo. Questa contribuisce pienamente all'obiettivo 3 della strategia del PSR regionale per un equilibrato sviluppo economico, sociale e territoriale delle aree rurali (che come precedentemente spiegato si focalizzano sostanzialmente sui territori C e D, aree B ammesse alla programmazione 2007-2013 comprese le aree protette e ad alto valore naturale) che presentano fabbisogni comuni d'intervento, legati alla necessità di rivitalizzazione economica e sociale e alla corretta gestione del territorio e del suo patrimonio naturale, agricolo, forestale e paesaggistico.

I beneficiari della Misura 19 sono i Gruppi di Azione Locale (GAL), società miste a partecipazione pubblico-privata che, secondo quanto previsto dallo stesso PSR, definiscono una strategia di sviluppo locale integrata e multisettoriale (Programma di Sviluppo Locale-PSL). Conforme con l'AdP, i PSL dovranno concentrarsi su un

numero esiguo di ambiti di intervento, non superiore a tre, connessi tra loro e di cui uno prevalente.

L'elenco completo degli ambiti tematici individuati dall'AdP è visionabile al paragrafo 8.2.16.2 del PSR della Regione Piemonte. *“Rimane comunque facoltà dei GAL proporre di ulteriori purchè coerenti con l'analisi dell'area e i relativi fabbisogni”* (PSR 2014-2020, Reg. Piemonte).

La misura contribuisce alla realizzazione degli obiettivi:

- innovazione, mediante le nuove tecnologie e la creazione di prodotti per lo sviluppo delle attività produttive e servizi di base alla popolazione e ai turisti;
- ambiente e cambiamenti climatici, attraverso il *“rafforzamento del tessuto economico locale e del mantenimento del presidio umano sul territorio”* (PSR 2014-2020, Regione Piemonte).

La **dotazione finanziaria** prevista dal PSR per la misura M19 per garantire al CLLD LEADER una assegnazione finanziaria sufficiente, in relazione ai territori coinvolti e alla valenza multisettoriale che devono assumere le strategie di sviluppo locale, è *“un budget superiore al minimo previsto dal regolamento”*, senza però attivare il CLLD multifondo. *“Oltre alla dotazione di cui potrà disporre ogni PSL, parte delle risorse saranno assegnate ai GAL come riserva di premialità. Due anni dopo l'approvazione dei PSL, in coerenza con il cronoprogramma del PSR, in modo direttamente proporzionale al tasso di avanzamento degli impegni e della spesa, potranno essere assegnate ai GAL ammessi a finanziamento eventuali risorse ancora disponibili. Viceversa, nel caso in cui si riscontrasse a livello di GAL uno stato di attuazione di molto inferiore alla media potranno essere revocate parte delle risorse già assegnate. Le risorse eventualmente recuperate potranno essere riassegnate nel caso in cui le difficoltà venissero superate”* (PSR 2014-2020, Regione Piemonte).

3.5.1 Il quadro normativo e strategico

Il 17 dicembre 2013 sono stati adottati i regolamenti che stabiliscono gli obiettivi e le modalità di attuazione della PAC e delle politiche europee di sostegno allo sviluppo socio-economico e territoriale per il periodo di programmazione 2014-2020.

Questa data rappresenta un importante passaggio storico in quanto *“per la prima volta l'Unione europea ha adottato una base giuridica per le proprie politiche di sviluppo che è il frutto non soltanto delle decisioni dei rappresentanti dei governi*

nazionali riuniti in seno al Consiglio dell'Unione, ma dell'accordo fra il Partenariato europeo e il Consiglio" (Perosino M., 2013).

I regolamenti che riguardano lo sviluppo rurale sono:

- Regolamento (UE) n. 1303/2013 del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale), sul FSE (Fondo sociale europeo), sul Fondo di coesione, sul FEARS e sul FEAMP (Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca), che stabilisce le norme comuni applicabili a tali fondi e le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia dei fondi SIE e il coordinamento dei fondi tra loro e con gli altri strumenti dell'Unione europea;
- Regolamento (UE) n. 1305/2013 del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEARS, che rappresenta la base giuridica specifica;
- Regolamento (UE) n. 1306/2013 del 17 dicembre 2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC, che stabilisce con quali spese e regole possano intervenire i due fondi europei che provvedono al finanziamento della PAC: il FEAGA (Fondo europeo agricolo di garanzia), che interviene per finanziare le misure appartenenti al "primo pilastro" della PAC, e il FEARS che finanzia il sostegno allo sviluppo rurale ("secondo pilastro" della PAC);
- Regolamento (UE) n. 1307/2013 del 17 dicembre 2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla PAC.

Il quadro normativo e strategico-programmatico di riferimento per il sostegno allo sviluppo rurale nel periodo di programmazione 2014-2020 risulta essere particolarmente complesso e articolato. Il *Regolamento (UE) n. 1303/2013* (detto anche regolamento "ombrello") all'art. 9 stabilisce che ogni fondo SIE sostenga 11 obiettivi tematici. Il *Regolamento (UE) n. 1305/2013* sullo sviluppo rurale all'art. 5 prevede che i PSR contribuiscano a tali obiettivi tematici mediante **6 priorità** dell'Unione in materia di sviluppo rurale:

1. diffondere **conoscenza e innovazione** nel settore agricolo e forestale;
2. potenziare la **competitività** e la redditività dell'agricoltura;
3. rafforzare le **filiere** agroalimentari e promuovere la gestione del rischio;
4. preservare e valorizzare gli **ecosistemi** connessi all'agricoltura e alla silvicoltura;
5. incoraggiare l'uso efficiente delle **risorse** e un'economia a basse emissioni;
6. promuovere l'**inclusione sociale** e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

PRIORITA' 1 113 milioni 11% del totale	Lo sviluppo rurale sostiene la formazione e la consulenza per le aziende e nuovi processi, prodotti e tecnologie. Promuove l'introduzione dei risultati di ricerca nelle aziende, favorendo l'applicazione pratica di idee innovative.
PRIORITA' 2 249 milioni 24% del totale	Lo sviluppo rurale sostiene gli investimenti per il miglioramento della competitività, l'efficienza e la sostenibilità ambientale. Finanziamenti mirati sono dedicati ai giovani agricoltori e ai sistemi di certificazione, per garantire qualità e tracciabilità dei prodotti.
PRIORITA' 3 139 milioni 13% del totale	Lo sviluppo rurale promuove la qualità, l'integrazione e la cooperazione tra produttori per ottimizzare i costi ed essere più forti di fronte alle sfide del mercato. Un'attenzione importante è rivolta alla gestione del contenimento dei rischi climatici e ambientali.
PRIORITA' 4 333 milioni 32% del totale	Lo sviluppo rurale incoraggia, attraverso le misure a favore dell'ambiente, il ruolo dell'agricoltore come gestore del territorio a beneficio di tutti. Il sostegno compensa i maggiori costi sostenuti per pratiche ecocompatibili che vanno al di là degli obblighi di legge e del primo pilastro della PAC.
PRIORITA' 5 67 milioni 6% del totale	Lo sviluppo rurale sostiene la gestione e la valorizzazione delle foreste e della montagna. Un aiuto particolare è rivolto agli agricoltori che operano nelle zone disagiate.
PRIORITA' 6 154 milioni 15% del totale	Lo sviluppo rurale promuove l'animazione territoriale e lo sviluppo locale, attraverso la strategia LEADER, che offre ai territori la possibilità di scegliere e gestire i propri interventi. Altre misure sostengono lo sviluppo locale anche attraverso la connessione internet a banda ultra larga.

FIGURA 13: LE 6 PRIORITÀ DEL PSR 2014-2020
 FONTE: REGIONE PIEMONTE, 2016

Le 6 priorità dell'Unione europea sono a loro volta articolate in **18 focus area** le quali rappresentano una delle principali novità del nuovo ciclo di programmazione del sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEARS. Nascono dalla constatazione che le misure di intervento previste dai PSR normalmente concorrono a più di un obiettivo strategico. Nel PSR 2007-2013 ad ogni misura era associato un solo obiettivo prioritario e rientrava in un determinato asse del PSR. Nell'attuale PSR invece, gli obiettivi tematici potranno fare riferimento a svariate priorità, a seconda dei tipi di operazioni che saranno previste (figura 14). Si tratta ovviamente di priorità generali, che verranno declinate e specificate in interventi concreti. *“Inoltre non bisogna stupirsi se molti temi compaiono più volte e in forma incrociata nelle diverse focus area: è proprio questo il*

senso dell'approccio voluto dall'Unione europea che ha costruito una matrice complessa tra obiettivi strategici e interventi" (Perosino M., 2013).



FIGURA 14: CORRISPONDENZA TRA GLI OBIETTIVI TEMATICI DI CUI ALL'ART. 9 DEL REG. 1303/2013 (A DESTRA) E LE PRIORITÀ DELL'UNIONE IN MATERIA DI SVILUPPO RURALE (A SINISTRA).

FONTE: ELABORAZIONE PROPRIA DA QUADERNI DI AGRICOLTURA N. 83 ANNO 2013

Oltre a ciò, il regolamento “ombrello” prevede che i programmi operativi cofinanziati dai fondi SIE seguano orientamenti strategici, indicati nel quadro strategico comune allegato al regolamento, per favorire il processo di programmazione e il coordinamento settoriale e territoriale. Oltre a ciò, un accordo di Partenariato tra la Commissione europea e ogni Stato membro stabilirà le modalità per l'allineamento con la strategia Europa 2020 e le missioni specifiche di ciascun fondo SIE. La figura 15 rappresenta la cronistoria dell'approvazione degli atti legislativi e programmatori

riguardanti i fondi SIE e il FEARS, distintamente per gli atti dell'Unione europea, dello Stato italiano e della Regione Piemonte. “Gli atti della Regione Piemonte includono il Documento strategico unitario (DSU), formulato al fine di concorrere alla definizione dell'accordo di partenariato. Il DSU, le cui prime bozze furono presentate al partenariato il 15 luglio 2013 e la cui versione da trasmettere al Consiglio regionale è stata approvata con la deliberazione della Giunta regionale n. 1-6617 dell'11 novembre 2013, costituisce il quadro strategico di riferimento della politica regionale di sviluppo e della programmazione integrata dei fondi europei, nazionali e regionali per il periodo 2014-2020. Nell'ambito della consultazione partenariale sul DSU, il 16 ottobre 2013 gli Assessori regionali all'agricoltura e alla montagna hanno presentato il documento “Verso il Programma di sviluppo rurale (PSR) della Regione Piemonte 2014-2020” (Perosino M., 2013).

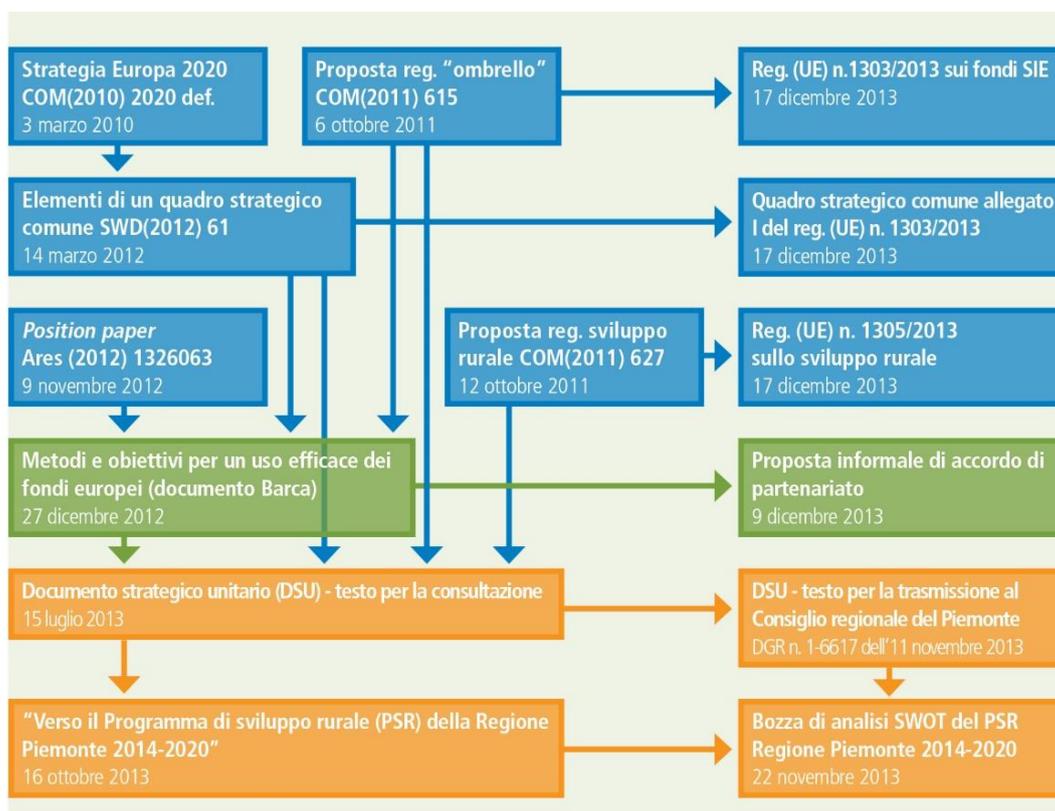


FIGURA 15: CRONISTORIA DELL'APPROVAZIONE DEGLI ATTI LEGISLATIVI E PROGRAMMATORI RIGUARDANTI I FONDI SIE E IL FEARS DISTINTAMENTE PER GLI ATTI DELL'UNIONE EUROPEA (RAPPRESENTATI IN BLU), DELLO STATO ITALIANO (IN VERDE) E DELLA REGIONE PIEMONTE (IN ARANCIONE). LE FRECCHE ORIZZONTALI (DA SINISTRA A DESTRA) INDICANO IL PERCORSO DI APPROVAZIONE, DALLA PROPOSTA ALL'ATTO DEFINITIVO; LE FRECCHE VERTICALI (DALL'ALTO IN BASSO) INDICANO LE RELAZIONI DI SOVRAORDINAZIONE O DI RIFERIMENTO PROGRAMMATICO.

FONTE: PROGRAMMA DI SVILUPPO RURALE 2014-2020

3.6 Le misure attuabili attraverso la Misura 19

In accordo con l'art. 35 del Reg. UE 1303/13, sul piano operativo, la Misura 19 verrà attuata attivando le sottomisure:

19.1.1 – Preparazione delle Strategie di Sviluppo Locale;

19.2.1 – Attuazione delle Strategie di Sviluppo Locale;

19.3.1 – Preparazione e realizzazione delle attività di cooperazione del GAL;

19.4.1 – Costi di gestione;

19.4.2 – Costi di animazione.

Sottomisura	19.1.1	19.2.1	19.3.1	19.4.1	19.4.2
Descrizione tipo di intervento	Attività di definizione e costituzione dei partenariati dei GAL, coinvolgimento delle comunità locali nell'individuazione e dei fabbisogni e delle priorità, progettazione e elaborazione della strategia di sviluppo locale.	Attuazione delle operazioni proposte dai GAL. Le operazioni devono: - essere coerenti con l'analisi delle aree eleggibili al CLLD e i relativi fabbisogni; - esplicitare in che modo concorrono al raggiungimento degli obiettivi, sono innovative e in grado di raggiungere risultati; - essere misure multisettoriali e integrate, definite con gli stakeholders mediante l'animazione.	Consente di sviluppare progetti comuni tra più GAL o partenariati analoghi dell'Italia o in altri paesi UE ed extra-UE con lo scopo di aumentare il valore aggiunto della strategia del PSL. I progetti "dovranno esplicitare in che modo concorrono al raggiungimento degli obiettivi del PSL. In ogni caso dovranno contribuire ad uno dei tre obiettivi stabiliti dall'art. 4 del Reg. 1305/13 nonché alle priorità e alle Focus area di cui all'art. 5. L'operazione si articola mediante il supporto tecnico preparatorio ai progetti di cooperazione interterritoriale o transnazionale e il supporto all'attuazione dei progetti di cooperazione interterritoriale o transnazionale" (Regione Piemonte, PSR 2014-2020).	Comprende i costi di esercizio (il cui importo massimo è pari al 20% della spesa pubblica riguardante la strategia) connessi alla gestione del PSL durante la fase di attuazione.	Comprende i costi di animazione (il cui importo massimo è pari al 5% della spesa pubblica riguardante la strategia) del PSL, ovvero i costi che coprono gli scambi informativi, la promozione della strategia e i costi necessari a coprire i beneficiari in fase di presentazione della domanda e attuazione della strategia.

Sottomisura	19.1.1	19.2.1	19.3.1	19.4.1	19.4.2
Tipo di sostegno	Contributo in conto capitale per le spese sostenute dal GAL (o partenariati) in fase di costituzione per preparare la strategia di sviluppo locale LEADER.	Contributo per le spese sostenute dal GAL per l'attuazione delle operazioni, finanziate con le modalità di sostegno proposte dai GAL in accordo ai Reg. UE n. 1303 e n. 1305 del 2013 e Reg. UE n. 807 e n. 808 del 2014.	Contributo in conto capitale per i costi per la preparazione dei progetti o per l'attuazione delle attività di cooperazione interterritoriale o transnazionale.	Contributo in conto capitale per i costi di esercizio connessi alla gestione dell'attuazione della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo. I GAL possono chiedere il versamento di un anticipo fino al 50% del contributo pubblico delle spese di gestione e finanziamento.	Contributo in conto capitale per i costi di animazione connessi all'attuazione della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo. I GAL possono chiedere il versamento di un anticipo fino al 50% del contributo pubblico delle spese di animazione.
Costi ammissibili	Costi per la costituzione dei partenariati pubblico-privati oppure per i GAL già costituiti i costi di supporto alla preparazione ed elaborazione della strategia di sviluppo locale.	Le spese previste dalla normativa di riferimento.	Non ancora disponibile.	<p><u>- Costi di esercizio:</u> Costi operativi; costi per attività di informazione e pubblicità; spese societarie; spese bancarie ed assicurative; quote associative; spese postali.</p> <p><u>- Costi per il personale:</u> Compensi ed oneri previdenziali e assistenziali del personale; trattamento di fine rapporto; compensi e oneri previdenziali e assistenziali per consulenze specialistiche e professionali; rimborsi spese viaggio, vitto e alloggio per il personale e gli organi societari; costi di iscrizione a corsi di formazione; compensi e oneri previdenziali e assistenziali; oneri finanziari (IVA non recuperabile); spese bancarie e per fidejussioni, consulenze; spese per la sorveglianza e valutazione della strategia; spese per pubbliche relazioni</p>	<p><u>- Costi di esercizio:</u> Costi operativi; costi per attività di informazione e pubblicità funzionali all'attività di animazione; spese postali.</p> <p><u>- Costi per il personale:</u> Compensi ed oneri previdenziali e assistenziali; trattamento di fine rapporto; compensi e oneri previdenziali e assistenziali per consulenze specialistiche e professionali; rimborsi spese viaggio, vitto e alloggio per il personale dipendente strettamente legate alle attività di animazione; oneri finanziari: IVA non recuperabile, spese bancarie e per fidejussioni, consulenze.</p>

Sottomisura	19.1.1	19.2.1	19.3.1	19.4.1	19.4.2
Beneficiari	I GAL oppure i soggetti pubblici capofila di partenariati pubblico-privati in fase di definizione per i territori che non hanno beneficiato di LEADER nella precedente programmazione.	Sono definiti dai GAL nelle rispettive Strategie in conformità con i Reg. UE 1303/13, 1305/13, 807/14, 808/14.	I GAL e beneficiari delle misure che verranno attivate.	I GAL selezionati.	I GAL selezionati.
Condizioni di ammissibilità	Spese conformi all'art. 60 del Reg. 1305/13 e all'art.65 del Reg.1303/13 e dovranno essere: - Sostenute e pagate dopo l'invio del PSR; - Impegnate dal richiedente prima della data di presentazione del PSL e sostenute e pagate entro i 6 mesi successivi; - Previste nel piano finanziario.	Tutte le operazioni che consentono di realizzare gli obiettivi della strategia in linea con le priorità individuate nell'AdP.	I progetti di cooperazione sono approvati dall'AdG entro quattro mesi dalla data di presentazione degli stessi. L'AdP a livello nazionale prevede un sistema di regole e procedure amministrative comuni per la selezione dei progetti e una lista di spese ammissibili, in coerenza con la "Guidance for implementation of the leader cooperation activities in rural development programmes 2014-2020".	In allegato al PSL dovrà essere presentato il piano operativo dei costi suddiviso per tutte le annualità del programma.	In allegato al PSL dovrà essere presentato il piano operativo dei costi di animazione suddiviso per tutte le annualità del programma. Le spese sono ammissibili dalla data di approvazione del PSL.
Importi e aliquote di sostegno	100% della spesa ammissibile entro il limite massimo di 15.000 € partenariati pubblico-privati in fase di definizione e di 50.000 € di spesa totale per i GAL.	L'intensità di sostegno sarà definita nel PSL a livello di singola operazione.	100% della spesa ammissibile. Le intensità di sostegno saranno definite nei PSL a livello di singola operazione, nei limiti previsti dal Reg. 1305/2013 All 2 o nei limiti del regime di aiuti di Stato applicabili.	Il tetto massimo di spesa per i costi di funzionamento non può superare il 20% della spesa pubblica totale della strategia di sviluppo locale. I Costi di funzionamento sono riconosciuti in misura pari al 100% della spesa totale.	Il tetto massimo di spesa per i costi di animazione non può superare il 5% della spesa pubblica totale della strategia di sviluppo locale (sottomisure 19.2 e 19.3). I Costi di animazione sono riconosciuti in misura pari al 80% della spesa totale.

CAPITOLO IV

LEADER IN PRATICA, IL CASO STUDIO: GAL GIAROLO. L'EVOLUZIONE DEL TERRITORIO E PROGRAMMAZIONI A CONFRONTO

4.1 Il territorio coinvolto: il contesto geografico²²

L'area del GAL Giarolo è situata all'estremità sud est del Piemonte e, confinando geograficamente con la Lombardia, l'Emilia Romagna e la Liguria, ben si integra con le zone preappenniniche e appenniniche di queste tre regioni.

Il territorio, rappresentando la continuazione naturale dell'Appennino Ligure Emiliano e pur presentando altitudini e morfologie a tratti differenti, è accomunato dalle passate vicissitudini storiche e dalle evoluzioni politiche, che hanno determinato un cammino comune socio-politico-culturale costruito attorno all'egemonia della vicina città di Tortona.

Già sotto il dominio romano, il territorio interessato iniziò ad assumere la funzione di area strategica ed importante via di comunicazione. Questo funzione si consolidò durante il periodo medioevale sotto la dinastia dei Marchesi del Monferrato, quando signorie, dominazioni straniere e condottieri competerono il possesso dell'alessandrino lasciando segni indelebili della loro presenza (PLS GAL Giarolo, 2000-2006).

E' situato in posizione baricentrica tra le città di Milano e Genova ed è attraversato da infrastrutture di comunicazione di grande rilievo che permettono l'accesso all'area dall'esterno. L'asse prioritario è oggi rappresentato dalle arterie stradali e ferroviarie che percorrono la Valle Scrivia, una delle più antiche vie di comunicazione tra il mare Ligure e il nord della penisola, con la città di Novi Ligure posta a nodo di svincolo di tali infrastrutture. Troviamo la SS 35, l'autostrada A7 (attraverso Tortona e Novi Ligure) e gli assi ferroviari Torino-Genova e Milano-Genova (vedi figura 16).

²² Per la redazione di questi paragrafi è stata utilizzata come fonte di riferimento il "Manuale Guida per l'individuazione degli elementi tipici del patrimonio naturale locale" redatto dal GAL Giarolo nel corso dell'Iniziativa Comunitaria LEADER 2007-2013. Il documento, nella versione integrale e consultabile sul sito di "GAL Giarolo LEADER" al seguente link:

http://www.giarololeader.it/testi.php?id_testi=37

Novi Ligure rappresenta il nodo di svincolo di tali infrastrutture di accesso, anche in funzione della bretella autostradale che unisce Milano alla più recente A26, che collega il vercellese ed il novarese con Genova, transitando da Alessandria ed Ovada.

Un altro importante asse è il fascio infrastrutturale che unisce il Piemonte alla Val Padana ed all'Adriatico: l'autostrada A21, la SS 10 e l'asse ferroviario Torino-Bologna. In questo caso il punto di snodo principale è rappresentato da Tortona, che è innegabilmente anche il polo territoriale dell'intera area.

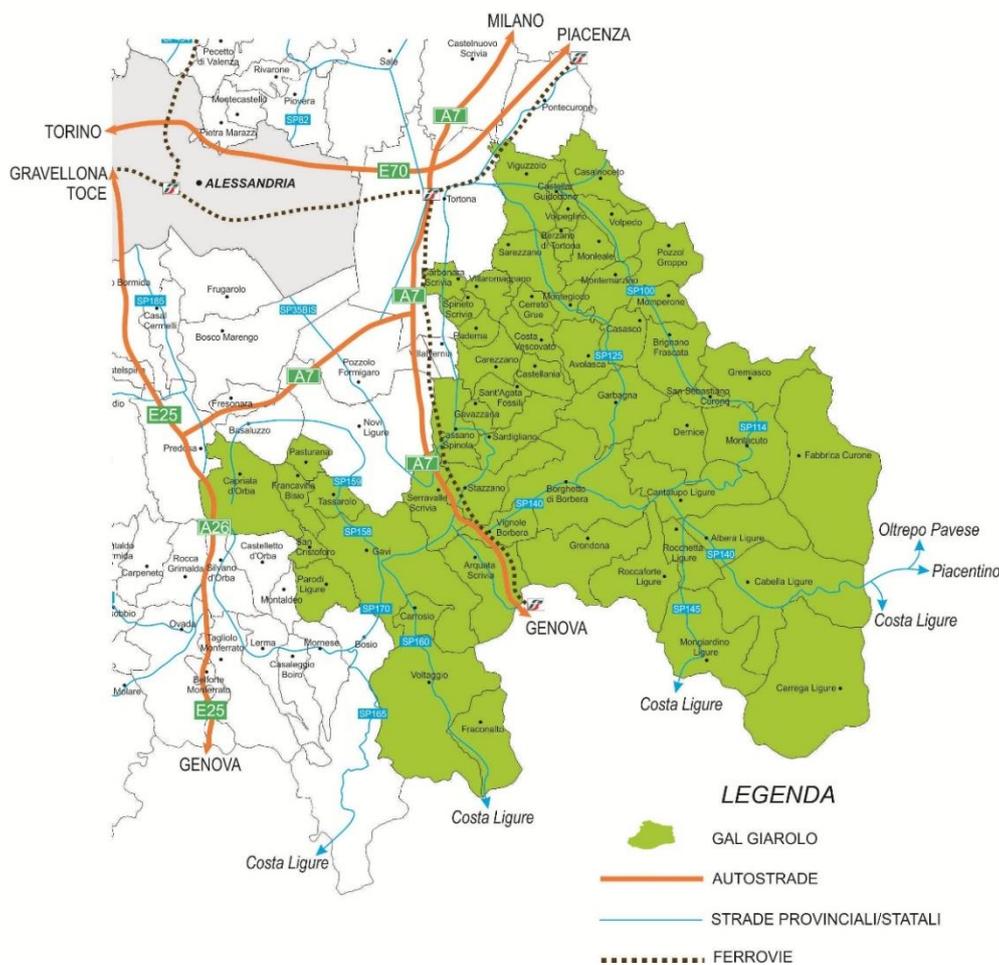


FIGURA 16: DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE PRIMARIA E SECONDARIA
Fonte: PSL GAL GIAROLO, 2014-2020

Provenendo da tali direttrici i punti di accesso al territorio del GAL sono rappresentati dai caselli autostradali di Serravalle Scrivia e di Vignole Borbera/Arquata Scrivia provenendo da sud, che in breve tempo consentono di raggiungere verso est la Val Borbera e verso ovest il territorio del Gavi.

Le infrastrutture viarie svolgono un ruolo fondamentale nello sviluppo del territorio, in quanto lo rendono raggiungibile in tempi contenuti da diversi grandi centri, che rappresentano un punto di riferimento per le produzioni e l'offerta di servizi turistici locale.

La rete stradale interna è rappresentata da arterie di fondovalle, che mettono in facile comunicazione le Valli Curone e Grue con Tortona, mentre tutte e tre le vallate principali risultano essere tra loro collegate, garantendo una efficace aggregazione territoriale, includendo anche la zona di Gavi.

La Val Curone è la più antica Valle di transito tra il mare e l'entroterra, ruolo che assunse la Valle Scrivia in seguito alla costruzione della via Postumia, lungo il torrente Scrivia. La Val Borbera, nel suo collegamento con il polo territoriale, è mediata da Serravalle Scrivia ed Arquata Scrivia, i due centri più importanti della valle omonima.

Le tre valli principali sono tra loro collegate attraverso la strada che, nella zona centrale dell'area collega Borghetto Borbera, Garbagna, Dernice e S. Sebastiano Curone. Tale strada, situata in prossimità del Monte Giarolo, rappresenta pertanto un elemento fondamentale di aggregazione territoriale.

L'accesso al Gavi è consentito dalla strada che origina in prossimità del casello autostradale di Serravalle Scrivia, percorso quindi particolarmente agevole e largamente utilizzato per accedere all'area, elemento che ha contribuito alla scelta di integrare tale comune nel GAL.

“Si può ipotizzare che, in un futuro prossimo, tali collegamenti e le espansioni terziarie e residenziali che ne conseguono, porteranno alla trasformazione di questi territori, che per posizione geografica, si pongono come valvola di sfogo ad un territorio congestionato e saturo come quello della costa ligure”. Quest'area, oltre agli elementi sopracitati, condivide un carattere geografico comune, nel quale si possono evidenziare i seguenti elementi di omogeneità (Boioli G., 2011, p. 19):

- Una tradizionale vocazione agricola, varia e diversificata a seconda dei luoghi, ma sempre con carattere di notevole valenza paesaggistica;
- Un'evoluzione storica condivisa che vede nei centri minori la tendenza al progressivo abbandono della popolazione e nei centri maggiori lo sviluppo di attività terziarie che spesso non tengono conto delle caratteristiche tipologiche, storiche e naturali dei luoghi su cui insistono;
- Un'integrazioni di valori culturali;
- La formulazione di bisogni e di aspirazioni allo sviluppo comuni;
- Un quadro di elementi forti di criticità in cui tutto il territorio si riconosce.

“La particolare posizione geografica, che pone questo territorio come perno d'incontro tra quattro regioni ha avuto grande rilevanza sull'evoluzione sociale ed economica dello stesso; in particolare, si può rilevare come questa porzione territoriale

si ponga come naturale via di transito tra Piemonte e Lombardia verso la Liguria. L'influenza ligure è poi evidente nei numerosi toponimi, nei dialetti e nelle tipologie architettoniche” (Boioli G, 2011, p. 14).



FIGURA 17: VAL CURONE

**Fonte: MANUALE GUIDA PER L'INDIVIDUAZIONE DEGLI ELEMENTI
TIPICI DEL PATRIMONIO NATURALE LOCALE, GAL GIAROLO, 2011**

Il territorio, composto da un sistema vallivo costituito da tre vallate principali (Valli Curone, Grue e Ossona; Val Borbera e Valle Spinti – figure 17,18,19,20 e 21) e da brevi valli secondarie, si estende intorno al Monte Giarolo dal quale le valli si estendono e dal quale il GAL prende il nome. Ai piedi delle vallate sono sorte le due Comunità Montane che hanno costituito il GAL (PSL GAL Giarolo 2000-2006).



FIGURA 18: VALLE OSSONA

**Fonte: MANUALE GUIDA PER L'INDIVIDUAZIONE DEGLI ELEMENTI
TIPICI DEL PATRIMONIO NATURALE LOCALE, GAL GIAROLO, 2011**

Fatta eccezione del Torrente Curone, affluente diretto del Po, i corsi d'acqua che le attraversano si congiungono con lo Scrivia, sulla cui sponda sinistra si estende l'area del Gavi a creare un contesto territoriale che nella varietà ha il suo punto di forza (Boioli G., 2011).



FIGURA 19: VALLE GRUE

**Fonte: MANUALE GUIDA PER L'INDIVIDUAZIONE DEGLI ELEMENTI
TIPICI DEL PATRIMONIO NATURALE LOCALE, GAL GIAROLO, 2011**



FIGURA 20: VAL BORBERA

**Fonte: MANUALE GUIDA PER L'INDIVIDUAZIONE DEGLI ELEMENTI
TIPICI DEL PATRIMONIO NATURALE LOCALE, GAL GIAROLO, 2011**

“La Val Borbera e la Val Curone si possono suddividere in: basse valli (la Valle Borbera fino all'imbocco delle strette di Pertuso, la Valle Curone fino al territorio del Comune di Brignano Frascata) e alte valli, conformate da aperti fondovalle (fino a Cabella Ligure per il Borbera, fino a Fabbria per il Curone) nei quali si attestano le valli minori: per il Torrente Borbera la Valle del Besante aperta verso la Valle Curone, del Sisola aperta verso la Liguria e la Valle Spinti; per il Torrente Curone alcuni sottobacini dell'alto corso, la Valle montana del Museglia, dell'Arzola ed altre più brevi l'alta Val Borbera.



FIGURA 21: VALLE SPINTI

**Fonte: MANUALE GUIDA PER L'INDIVIDUAZIONE DEGLI ELEMENTI
TIPICI DEL PATRIMONIO NATURALE LOCALE, GAL GIAROLO, 2011**

Le valli che confluiscono senza deviazioni nel Fiume Scrivia e che per questo hanno un'estensione minore sono: la valle del Torrente Spinti, i cui versanti alti fanno parte della Liguria, collegata alla Valle Sisola, con variazioni altimetriche da 800 a 250 m. slm; la valle del Torrente Grue e quella del Torrente Ossoa, con altimetria fra i 500 ed i 150 m. slm, interconnesse fra loro, con le Valli Borbera e Curone, con i bacini minori la media Valle Curone (Brignano Frascata) dei colli Tortonesi. Inoltre si riscontra la presenza di brevi valli secondarie dell'area collinare del Tortonese, in sponda destra del Torrente Scrivia nel quale confluiscono, aperte verso la pianura Alessandrina, oltre all'area del Gaviese, ortograficamente aperta lungo il bacino del Torrente Lemme verso la pianura della Valle Orba” (Boioli G., 2011, p. 15).

Nel suo insieme, il territorio oggetto di analisi può essere diviso in tre sezioni,

prendendo ad esempio e rielaborando la zonizzazione per tipologie territoriali del PSR:

- Sezione montana: suddivisa in porzioni di territorio dove le alture raggiungono i 1700 metri slm, comprendenti i comuni di Carrega Ligure, Cabella Ligure, Fabbrica Curone, parte di Albera Ligure e Montacuto, e una porzione con altimetrie variabili tra i 350 metri e i 1100 metri slm (i comuni compresi sono: Mongiardino Ligure, Roccaforte Ligure, Rocchetta Ligure, parte di Grondona, Cantalupo Ligure, Albera Ligure, Dernice, Montacuto, San Sebastiano Curone e Gremiasco).
- Sezione collinare, con altimetrie comprese nei 600 metri;
- Sezione pianeggiante, solamente tre comuni del GAL (Viguzzolo, Castellar Guidobono e Casalnoceto) ricadono in questa sezione.

Il contesto morfologico sopradescritto ha fatto sì che si definissero differenti situazioni insediative. Nel dettaglio, analizzandole nei sistemi vallivi principali, si possono schematizzare suddividendole nelle seguenti caratteristiche.

Per quanto concerne la Val Borbera gli insediamenti risultano ubicati prevalentemente sui versanti sud e sud-ovest e i centri più importanti sono collocati sul fondovalle, ma nel caso dei colli tortonesi, anche lungo i crinali.

In Bassa Valle Curone gli insediamenti sono esposti prevalentemente ad ovest, nelle Valli Grue e Ossona invece prevalgono insediamenti di crinale e di alta costa.

Riprendendo la “*caratterizzazione degli insediamenti*” proposta nel “*Manuale Guida per l’individuazione degli elementi tipici del patrimonio naturale*”, si può far riferimento alle seguenti tipologie insediative. Si possono quindi individuare anche all’interno del GAL Giarolo (Boioli G., 2011, pp. 16-18):

1. Insediamenti di fondovalle: generalmente costituiti dai centri di maggior estensione, che strutturano il territorio dal punto di vista residenziale e produttivo, sorti in corrispondenza dei corsi d’acqua, delle principali vie di relazione e di attraversamenti viari e ferroviari. Tali insediamenti manifestano la tendenza all’espansione, soprattutto lungo la direttrice lineare della nuova viabilità. In alcuni casi l’espansione ha portato a fenomeni di saldatura fra il centro portante ed i nuclei minori contigui sorti in prossimità della viabilità principale, con conseguente perdita dei territori rurali e agricoli.
2. Insediamenti di crinale: costituiti da centri di più modesta dimensione, ma strettamente connessi con i sistemi insediativi di fondovalle. Tali centri sono

ubicati in posizione dominante tra le aperte valli degli ambiti basso ed alto collinari e offrono notevoli scorci paesaggistici sia lungo le via di avvicinamento che presso il fulcro dell'abitato, costituito sovente dall'emergenza architettonica (sagrato della Chiesa e/o dai resti del Castello Medioevale).

3. Insediami di versante: costituiti da nuclei compatti ubicati a mezza costa o sulle testate delle coste minori che degradano verso il fondovalle, oltre che nelle terminazioni "a conca" delle valli aperte. Nei primi casi risultano caratterizzati da nuclei isolati; nelle terminazioni vallive a conca, i nuclei risultano organizzati a corona.
4. Insediami di alto versante: nuclei puntuali e compatti, ubicati sulle alte propaggini e su promontori minori dei versanti delle valli di più alta quota. Spesso arroccati e organizzati come un circolo di villaggi.

Distribuendo i Comuni del GAL Giarolo nelle sezioni altimetriche corrispondenti (ovvero in sezione montana, alto e basso collinare e pianeggiante) e riportando i corrispettivi insediamenti avremo:



FIGURA 22: SEZIONE DI MONTAGNA
Fonte: MANUALE GUIDA PER L'INDIVIDUAZIONE DEGLI ELEMENTI
TIPICI DEL PATRIMONIO NATURALE LOCALE, GAL GIAROLO, 2011



FIGURA 23: SEZIONE ALTO COLLINARE
Fonte: MANUALE GUIDA PER L'INDIVIDUAZIONE DEGLI ELEMENTI
TIPICI DEL PATRIMONIO NATURALE LOCALE, GAL GIAROLO, 2011



FIGURA 24: SEZIONE BASSO COLLINARE
 FONTE: MANUALE GUIDA PER L'INDIVIDUAZIONE DEGLI ELEMENTI
 TIPICI DEL PATRIMONIO NATURALE LOCALE, GAL GIAROLO, 2011



FIGURA 25: SEZIONE PIANEGGIANTE
 FONTE: MANUALE GUIDA PER L'INDIVIDUAZIONE DEGLI ELEMENTI
 TIPICI DEL PATRIMONIO NATURALE LOCALE, GAL GIAROLO, 2011

4.1.1 Il territorio coinvolto: il contesto geografico²³

L'area del GAL Giarolo, così come molti altri contesti piemontesi montani, era stata colpita dal fenomeno dello spopolamento avvenuto nel ventennio 1971 – 1991. Tuttavia, grazie all'allungamento della durata della vita e alla stabilizzazione delle opportunità occupazionali sull'area (unitamente alla sostenuta riduzione

²³ Per la redazione di questi paragrafi è stata utilizzata come fonte di riferimento il “Manuale Guida per l'individuazione degli elementi tipici del patrimonio naturale locale” redatto dal GAL Giarolo nel corso dell'Iniziativa Comunitaria LEADER 2007-2013. Il documento, nella versione integrale e consultabile sul sito di “GAL Giarolo LEADER” al seguente link:

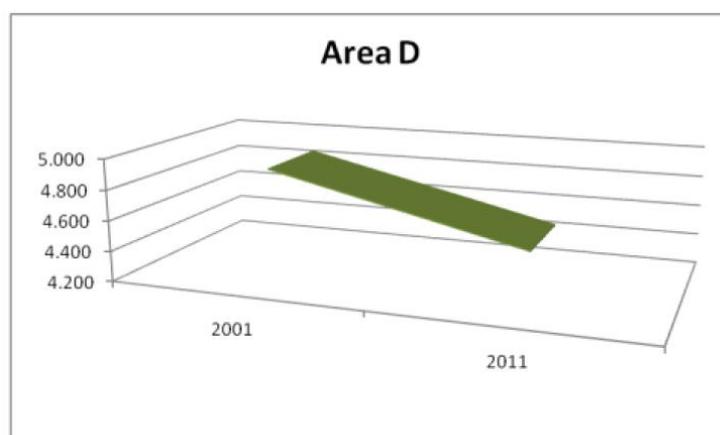
http://www.giarololeader.it/testi.php?id_testi=37

dell'emigrazione dei suoi residenti verso altre aree), nel corso degli anni si è assistito ad un lieve rallentamento del fenomeno.

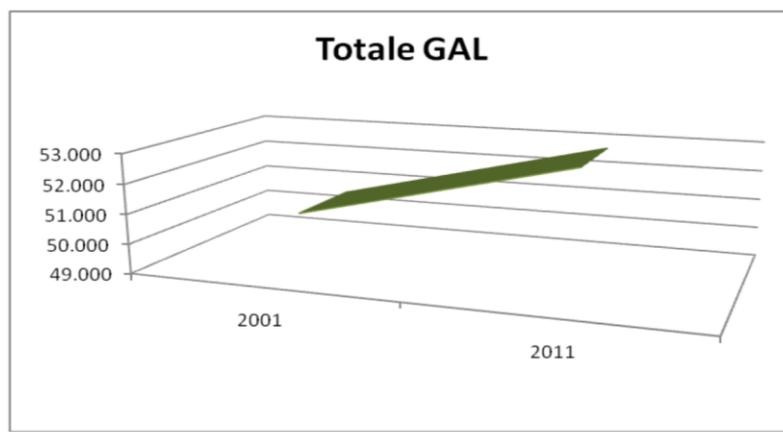
Generalmente i Comuni di bassa valle erano favoriti, registrando discreti aumenti dei propri residenti, mentre lo spopolamento che caratterizzava l'alta valle generava nel complesso sull'area una lieve perdita di popolazione (dal 1998 al 2001 pari a -1,09% su dati ISTAT) (PSL GAL Giarolo, 2000-2006). Perdita che si è incrementata nel decennio 2001-2011 arrivando a -7,90% (tabella 17 e schema 1) per i comuni ricadenti in aree montane. Tuttavia la serie storica riferita al territorio del GAL nella sua totalità dimostra, per il medesimo periodo di riferimento, una tendenza positiva (schema 2) (PSL GAL Giarolo, 2014-2020).

Comuni	2001	2011	2012	Variaz. 01/11
Albera Ligure	357	329	328	-7,84%
Cabella Ligure	641	554	561	-13,57%
Cantalupo Ligure	555	549	534	-1,08%
Carrega Ligure	119	83	88	-30,25%
Fabbrica Curone	838	695	675	-17,06%
Fraconalto	328	352	349	7,32%
Gremiasco	361	344	348	-4,71%
Mongiardino Ligure	204	177	175	-13,24%
Montacuto	339	306	290	-9,73%
Roccaforte Ligure	167	154	144	-7,78%
Rocchetta Ligure	220	210	205	-4,55%
Voltaggio	770	759	754	-1,43%
TOTALE	4.899	4.512	4.451	-7,90%

TABELLA 17: VARIAZIONE DEMOGRAFICA COMUNI IN AREA D
 FONTE: PSL GAL GIAROLO 2014-2020



SCHEMA 1: VARIAZIONE DEMOGRAFICA COMUNI IN AREA D
 FONTE: PSL GAL GIAROLO 2014-2020



SCHEMA 2: VARIAZIONE DEMOGRAFICA COMUNI GAL GIAROLO
FORNTE: PSL GAL GIAROLO 2014-2020

All'interno dell'attuale PSR, il territorio del GAL Giarolo si è esteso fino ad arrivare a comprendere 56 Comuni (6 in più rispetto alla programmazione 2007-2013 e ben 16 in più rispetto alla 2000-2006). Questa estensione ha portato un incremento sia della superficie territoriale sia del numero di abitanti (come schematizzato nella tabella 18 sottostante).

	GAL 2000-2006	GAL 2007-2013	GAL 2014-2020
<i>COMUNI</i>	40	51	56
<i>ABITANTI</i>	25.634 (ISTAT 2001)	50.291 (ISTAT 2009)	53.058 (ISTAT 2011)
<i>SUP. TERRITORIALI</i>	678,85 kmq	821,73 kmq	905,3 kmq
<i>DENSITA'</i>	37,76 ab/Kmq	61,20 ab/Kmq	58,60 ab/Kmq

TABELLA 18: CONFRONTO COMUNI ADERENTI AL GAL GIAROLO

Si conferma la natura prevalentemente collinare di un contesto tipicamente appenninico, che raggiunge quote altimetriche non particolarmente elevate, senza veri e propri fattori di impedenza (PSL GAL Giarolo, 2014-2020). Quest'area rimarca una distribuzione demografica tutt'altro che omogenea pur presentando, in generale, una quantità limitata di popolazione insediata: le aree montane risultano essere meno densamente popolate, mentre la densità aumenta verso le aree pianeggianti. Nel dettaglio soltanto 14 Comuni raggiungono le mille unità²⁴, di questi due soltanto superano le cinquemila (Serravalle e Arquata Scrivia ricadenti rispettivamente in area

²⁴ Fonte dati: BDDE 31/12/2012

C1 e C2); 27 Comuni, invece, non raggiungono i 500 abitanti (si veda il foglio 1 degli allegati).

Nella distribuzione demografica si possono leggere dinamiche evolutive che hanno caratterizzato il territorio negli ultimi anni: la conformazione geografica del GAL Giarolo ha favorito lo sviluppo di centri abitati di piccole dimensioni. Inoltre nella fascia alto collinare e montana alla scarsa estensione territoriale si somma una dispersione dei centri abitati all'interno del territorio appenninico. *“La pressione antropica che ne deriva risulta molto limitata a favore di un paesaggio naturale pressoché integro e omogeneo, caratterizzato da una contenuta presenza di elementi detrattori e di dissonanze paesaggistiche”*. (Boioli G, 2011). Tuttavia la scomposizione per aree tipologiche fotografa una realtà parzialmente differente dove il tessuto sociale si è mantenuto mediamente vitale perché i Comuni più organizzati e meno marginali hanno rafforzato la propria struttura demografica raccogliendo anche la popolazione che progressivamente ha abbandonato le periferiche fasce montane.

“Nonostante la scomposizione amministrativa conseguente alla riorganizzazione degli enti montani, l'omogeneità socio-economica e paesaggistico-ambientale dell'area si è sempre mantenuta evidente attraverso i diversi periodi di programmazione Leader: scelte strategiche condivise e un'equilibrata partecipazione alle iniziative promosse e alle ricadute positive che ne sono conseguite hanno consolidato una coesione territoriale che motiva l'adesione ad un programma di sviluppo unitario e che si esprime in alcuni elementi manifesti:

- la comune tradizione agricola, con un tessuto imprenditoriale solido, buona propensione all'investimento, un orientamento alla qualità ed una certa abitudine a lavorare in rete (l'esperienza dei consorzi creati dal GAL ne è testimonianza);*
- una connotazione paesaggistica univoca, con vigneti e frutteti a marcare le colline con geometrie ordinate e riconoscibili, centri urbani di piccole dimensioni, un'architettura di evidente impronta ligure;*
- un'evoluzione storica comune, segnata dalle diverse dominazioni genovesi, dai patrimoni culturali che queste hanno lasciato, dalla vocazione naturale di territorio di transito e rotta privilegiata per gli scambi commerciali tra il mare e l'entroterra;*
- una posizione geografica peculiare, nel cuore dell'Appennino, all'intersezione di quattro regioni, lungo l'asse Milano-Genova,*

storicamente orientata (per la domanda di servizi e per l'offerta di prodotti) verso questi due bacini metropolitani più che verso il capoluogo regionale;

- *un sistema sociale che gravita verso i Comuni polo di Tortona e di Novi e che, da un lato, si giova di una buona dotazione infrastrutturale primaria (soprattutto l'asse autostradale A7 MI-GE), dall'altro sconta la dispersione degli insediamenti e un'organizzazione reticolare del sistema viario minore.*

Proprio il riconoscimento dei rapporti sociali ed economici che l'area appenninica intrattiene con i due Comuni di fondovalle, identificati come "centri di offerta di servizi" dalla Strategia nazionale per le Aree Interne, ha condotto ad una parziale ridefinizione dell'area GAL; se infatti il Tortonese (per i Comuni eleggibili a Leader) era già stato interamente ricompreso entro i confini GAL con la programmazione 2007/2013, il territorio novese aveva subito il frazionamento amministrativo legato alle vecchie Comunità Montane risultando diviso sui due GAL alessandrini (Gavi e i Comuni collinari intorno a Novi con il GAL Giarolo, l'area della Val Lemme a monte di Gavi con il GAL Borba).

Sciolta la Comunità Montana, la nuova Unione della Val Lemme (Parodi Ligure, Carrosio, Voltaggio e Fraconalto) ha chiesto e ottenuto di aderire al GAL, così ricomponendo quella fascia territoriale che da Novi, attraverso Gavi, risale fino allo spartiacque con la Liguria. Il consolidamento del GAL nell'area Novese si completa con l'adesione del Comune di San Cristoforo" (PSL GAL Giarolo, 2014-2020).

4.1.2 Il contesto storico-culturale

Come descritto nel paragrafo di cui sopra la peculiare posizione del GAL Giarolo, ha differenziato l'evoluzione sociale ed economica di alcuni nuclei abitati. Infatti la posizione tra la Lombardia, la Liguria e l'Emilia ha facilitato la creazione di vie di comunicazione e la costruzione di edifici difensivi presso le zone più arroccate e difficilmente raggiungibili. *"Da qui emerge chiaramente la stretta relazione tra le caratteristiche dei luoghi e i processi di evoluzione storico-culturale fortemente connessi al patrimonio costruito, all'infrastrutturazione del territorio e agli usi più significativi del suolo"* (Boioli G., 2011, p. 28).

I primi abitanti furono popolazioni liguri che fondarono i primi insediamenti, realizzarono strade, coltivarono i terreni più agevoli e più fertili, difendendosi con successo dai Galli Cisalpini. Il territorio da loro occupato, verosimilmente, convergeva

con la Valle del Po e la via di più breve di collegamento tra la valle e il mare attraversava la Val Curone, *“cui si giungeva dopo aver salito l’Appennino e percorso un tratto dell’Alta Val Trebbia”* (PSL GAL Giarolo, 2000-2006, p.17).

Una delle più importanti vie di comunicazione, in epoca romana, era la Via Postumia detta “strada del sale” che attraversava la Valle Scrivia e veniva piantonata dal centro di Libarna, distrutto nel 452 d C.

Derthona (Tortona) ebbe un ruolo di nodo strategico militare e civile che mantenne anche in epoche successive, perché punto d’incontro di importanti vie di comunicazione e fece parte della regione IX.

I Romani sottomisero le valli principali della zona ma solo dal decimo ed undicesimo secolo si hanno informazioni dei vari borghi che sorsero accanto ad un castello su stanziamenti romani già esistente o accanto proprietà delle Abbazie. (PSL GAL Giarolo, 2014-2020).

Da questo momento e fino al XIV secolo, sul territorio del Gal Giarolo si sono alternati (PSL GAL Giarolo, 2000-2006):

- il Comitato e poi il Comune di Tortona, che controllava soprattutto la Bassa e la Media Val Curone; il Vescovato di Tortona, cui era soggetta la Valle Grue, e buona parte della Val Borbera; il Marchese di Gavi, che controllò alcuni caposaldi al di là dello Scrivia;
- le Abbazie della zona (seppure legate alla Chiesa, in questo periodo le Abbazie hanno con essi un rapporto privilegiato);
- i Doria, Signori genovesi e i Malaspina, Marchesi di Varzi, che rappresentavano la presenza della potente Repubblica in una importante area di transito.

Le ristrutturazioni fatte sui castelli, distinguibili fino ad oggi, sono ad opera dei Visconti. Nel 1733 la zona passò al dominio dei savoardi e da quel momento le sue vicende si mescolano con quelle del Regno del Piemonte. Paragonando quest’area con altre si può asserire che ha goduto di relativa pace, non avendo mai subito il dominio di Tortona o della sua Curia.

Dal lavoro svolto per il “Manuale Guida per l’individuazione degli elementi tipici del patrimonio naturale locale” (2011) si è estrapolato la ricerca svolta a scala territoriale, che rileva la presenza di caratteri fondamentali del tessuto storico. Non vengono individuati beni architettonici puntuali, ma piuttosto vari elementi che condizionano significativamente il territorio.

Alcuni sistemi hanno influenzato l'edificazione ed espansione dei centri abitati, come ad esempio la delimitazione delle proprietà agricole e la rete delle fortificazioni medievali. Soprattutto quest'ultima è ricorrente e con le sue Torri è uno degli elementi dominanti nel sistema architettonico del nucleo abitato (Boioli G., 2011). La viabilità del territorio è importante perché permette di monitorare gli spostamenti della popolazione, in particolare si è potuto constatare come il sistema viario e il fenomeno migratorio hanno portato modifiche nel territorio in quanto si è analizzato come una parte, migrando regolarmente per scopi produttivi e/o abitativi, genera un incremento delle attività lungo l'asse viario.

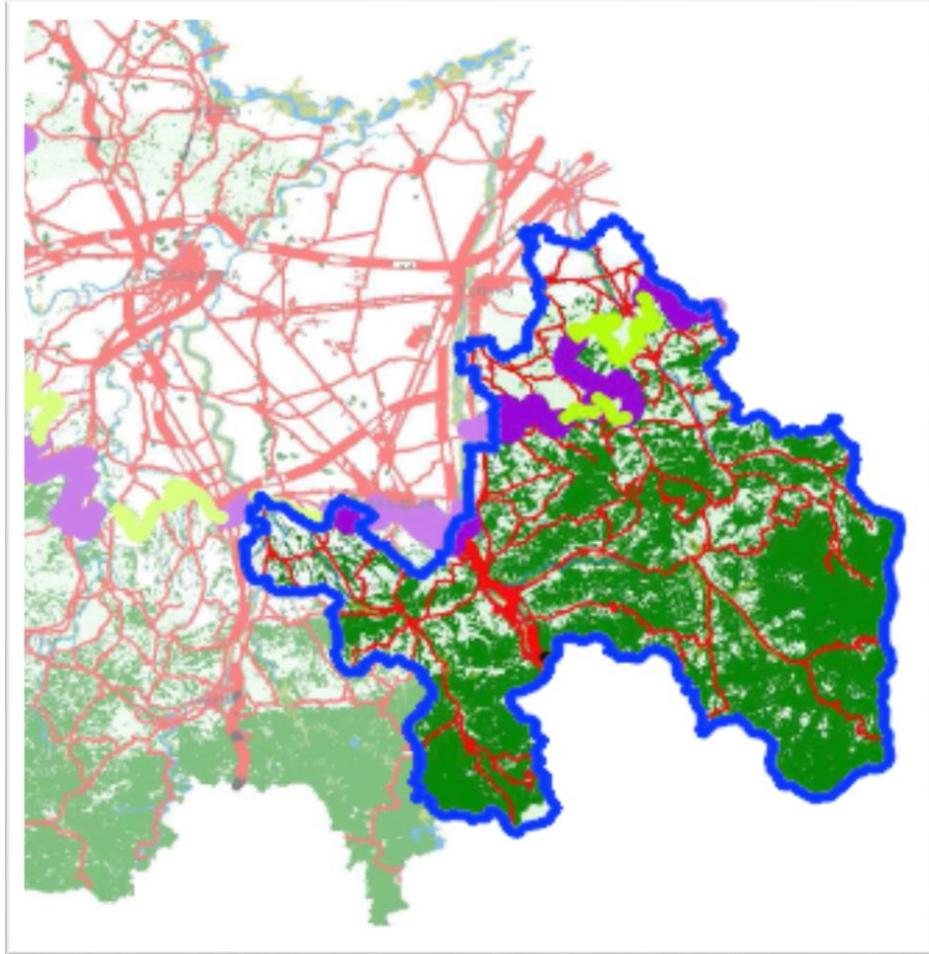
Dall'analisi svolta sul territorio, inoltre, è risultata una forte presenza del sistema stradale appartenente a precedenti periodi storici, ancora oggi mantenuti e potenziati. Per quel che concerne il fenomeno migratorio, è emerso come abbia prodotto cambiamenti anche negli elementi naturali del luogo trasformandolo e avvantaggiandone alcuni, rendendoli punti centrali di collegamento interregionale.

Talvolta la concatenazione di questi (il sistema stradale e il fenomeno migratorio) ha portato ad un cambiamento d'uso del territorio che non ha tenuto conto e non ha rispettato l'ambiente. Un esempio di quanto esposto sono le reti viarie e ferroviarie del diciannovesimo secolo *“le quali hanno generato, in concomitanza della loro edificazione, un ampio processo di modernizzazione, facendo emergere nuove realtà territoriali e legando fortemente lo sviluppo di alcuni insediamenti con quello dell'infrastrutturazione”* (Boioli G., 2011, p. 28).

Il sorgere di queste infrastrutture legate a edifici industriali e non, fa nascere il bisogno di pensare a misure che salvaguardino il contesto paesaggistico e la qualità ambientale, finora ignorata.

Accanto a questi fenomeni poco virtuosi, ne esistono di positivi caratterizzati dalla presenza di centri abitati, spesso in prossimità di corsi d'acqua, di elevato valore storico e culturale che necessitano di essere tutelati per non subire alterazioni legate ai processi di modernizzazione. (Boioli G., 2011).

Di seguito (figura 26) viene riportata, evidenziando la porzione di territorio interessato, la carta “Interferenze dei fattori di connessione e frammentazione ambientale” tratta dalla Relazione de PPR (ottobre 2017), la quale consente di far emergere le principale interferenze tra la rete delle aree naturali e la rete delle barriere antropiche. In essa si può leggere il livello di frammentazione del sistema ambientale e, inoltre, si possono individuare i punti critici e le potenzialità di migliore connettività.



FATTORI DI CONNESSIONE AMBIENTALE A SCALA REGIONALE

- 

AREE SOURCE
(boschi a naturalità diffusa sufficientemente connessi e diversificati)
- 

AREE DI STEPPING STONE
(boschi di pianura e aree di vegetazione relitta)
- 

PRINCIPALI COLLETTORI ECOLOGICI
(fasce fluviali con accettabile grado di integrità e sviluppo trasversale)
- 

FASCE ECOTONALI TRA RILIEVI MONTANI E COLLINARI E AREE DI PIANURA
CON RELATIVI VARCHI A MAGGIOR GRADO DI PERMEABILITA'

FATTORI DI FRAMMENTAZIONE AMBIENTALE

- 

BARRIERE ANTROPICHE DI PRIMO LIVELLO
(infrastrutture a bassa permeabilità e sistema dei relativi insediamenti)
- 

BARRIERE ANTROPICHE DI PRIMO LIVELLO
(fasci di grandi infrastrutture lineari)
- 

BARRIERE ANTROPICHE DI SECONDO LIVELLO #
(infrastrutture a media permeabilità e sistema dei relativi insediamenti)
- 

TRATTI DI INFRASTRUTTURE LINEARI IN GALLERIA
CHE NON COSTITUISCONO BARRIERA

FIGURA 26: FATTORI DI CONNESSIONE E FRAMMENTAZIONE AMBIENTALE
FONTE: REGIONE PIEMONTE, PPR, 2017

4.1.3 Individuazione del patrimonio naturale locale: SIC, ZPS, Aree Protette e parchi

Negli ultimi decenni, le risorse naturali sono state pesantemente sfruttate per ottenere la massima produttività di beni con conseguente perdita di biodiversità e la creazione di sistemi labili. La biodiversità dei sistemi agricoli, in effetti, è stata danneggiata anche dal processo di abbandono subito da molte aree agricole a causa delle sfavorevoli condizioni socio-economiche di tali luoghi. La perdita di biodiversità animale e vegetale, sta diffondendo la necessità di attuare politiche ambientali che permettano la conservazione di tale patrimonio, attraverso lo spostamento di risorse verso l'ambiente naturale, il rafforzamento delle politiche di sviluppo rurale, la promozione delle energie rinnovabili e la salvaguardia della biodiversità (ISPRA, 2011).

Nonostante queste criticità, il contesto produttivo ha coadiuvato alla formazione, e al mantenimento negli anni, di un contesto ambientale e paesaggistico di notevole qualità e interesse. Infatti, l'11,99% del territorio del GAL è compreso in aree protette e i comuni interessati sono 13 (PSL GAL Giarolo, 2014-2020).

Il Quadro del Territorio del Piano Paesaggistico Regionale individua alcune delle principali emergenze fisico-naturalistiche piemontesi. La Regione Piemonte, da più di due decenni, si impegna nella salvaguardia della natura istituendo aree protette. La protezione del patrimonio naturale si compie anche attraverso l'istituzione di Rete Natura 2000, così come previsto dalle Direttive della CE in materia di conservazione della biodiversità. Solo in Piemonte vi sono 127 Siti di Importanza Comunitaria (SIC) e 6 proposte SIC (pSIC) tra cui "Calanchi di Rigoroso, Sottovalle e Carrosio" ricadenti in aree GAL, e 51 Zone di Protezione Speciale (ZPS), pari all' 11,41% e 12,13% del territorio piemontese. Inoltre, più della metà del territorio classificato come SIC è compreso nelle Aree Protette regionali. Il territorio interessato da Rete Natura 2000 è il 15,91% del totale regionale (Regione Piemonte, Aree Protette e RN 2000).

Il GAL Giarolo contiene al suo interno due SIC, rispettivamente ubicati in Val Borbera e in prossimità del Massiccio dell'Antola, tre aree ZPS e un Parco Fluviale la cui area è limitata in una porzione di territorio dei comuni di Cassano Spinola e Carbonara Scrivia e due Siti di Importanza Regionale (SIR) (figura 27).

La Regione Piemonte rammenta che *"la tutela dei Siti della Rete Natura 2000 non è rimandata alla maggiore o minore sensibilità delle persone o degli amministratori, ma è obbligatoria per legge ai sensi della legislazione vigente (DPR 357/97 e DPR 120/2003). La normativa infatti stabilisce che la pianificazione e la programmazione*

territoriale devono tenere conto della valenza naturalistico-ambientale di SIC e ZPS e che ogni piano o progetto, interno o esterno ai siti, che possa in qualche modo influire sulla conservazione degli habitat o delle specie per la tutela dei quali sono stati individuati, è sottoposto ad un'opportuna valutazione dell'incidenza che può avere sui siti interessati” (Sito della Regione Piemonte, Rete Natura 2000). Infatti anche la pianificazione di area vasta tiene conto di questi siti.

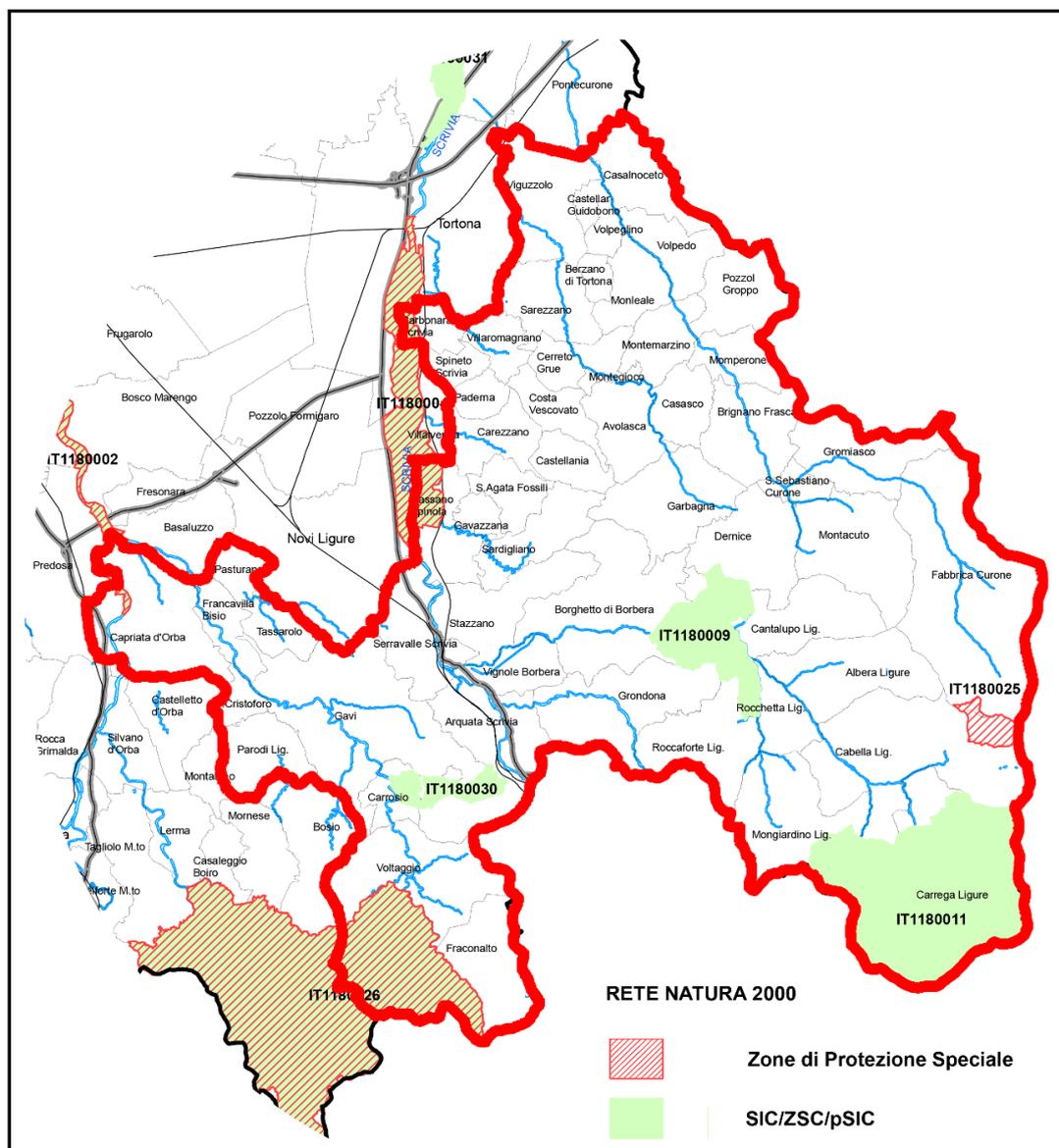


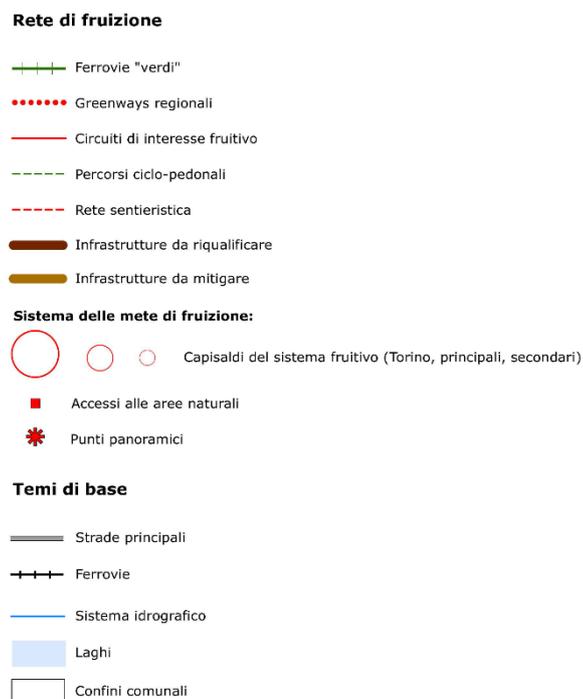
FIGURA 27: RETE NATURA 2000
 FONTE: REGIONE PIEMONTE, 2017

La tavola del PPR della Regione Piemonte P5 “Rete di connessione paesaggistica” (figura 28) riconosce gli elementi che concorrono alla definizione della rete ecologica regionale. Nell’area del GAL Giarolo sono presenti i seguenti elementi:

- a. Nodi principali e secondari (core areas): sono aree con maggiore ricchezza di habitat naturali formati dal sistema delle aree protette, dai siti della Rete

Natura 2000 (SIC, ZPS e ZSC), dalle zone naturali di salvaguardia, dalle aree contigue, da ulteriori siti di interesse naturalistico e dagli ecosistemi acquatici;

- b. Connessioni ecologiche: proteggono le dinamiche di dispersione delle popolazioni biologiche tra i diversi nodi della rete. Sono formate dai corridoi su rete idrografica, dai corridoi ecologici, dai punti di appoggio (stepping stones), dalle aree di continuità naturale, dalle fasce di buona connessione e dalle principali fasce di connessione sovraregionale;
- c. Aree di progetto: costituite dalle aree tampone (buffer zones), dai contesti dei nodi, dai contesti fluviali e dai varchi ecologici;
- d. Aree di riqualificazione ambientale: comprendono i contesti periurbani di rilevanza regionale e locale, le aree agricole e le aree urbanizzate.
- e. Rete storico-culturale: costituita dalle mete di fruizione di interesse naturale e culturale, dai sistemi di valorizzazione del patrimonio culturale, dai siti archeologici di rilevanza regionale e dai siti inseriti nella Lista del Patrimonio mondiale dell'Unesco;
- f. Rete di fruizione: formate dagli assi infrastrutturali di tipo stradale o ferroviario e dalla rete escursionistica e sentieristica. Serve ad unificare le mete storico-culturali e naturali. Sono strutturati per ambiti territoriali.



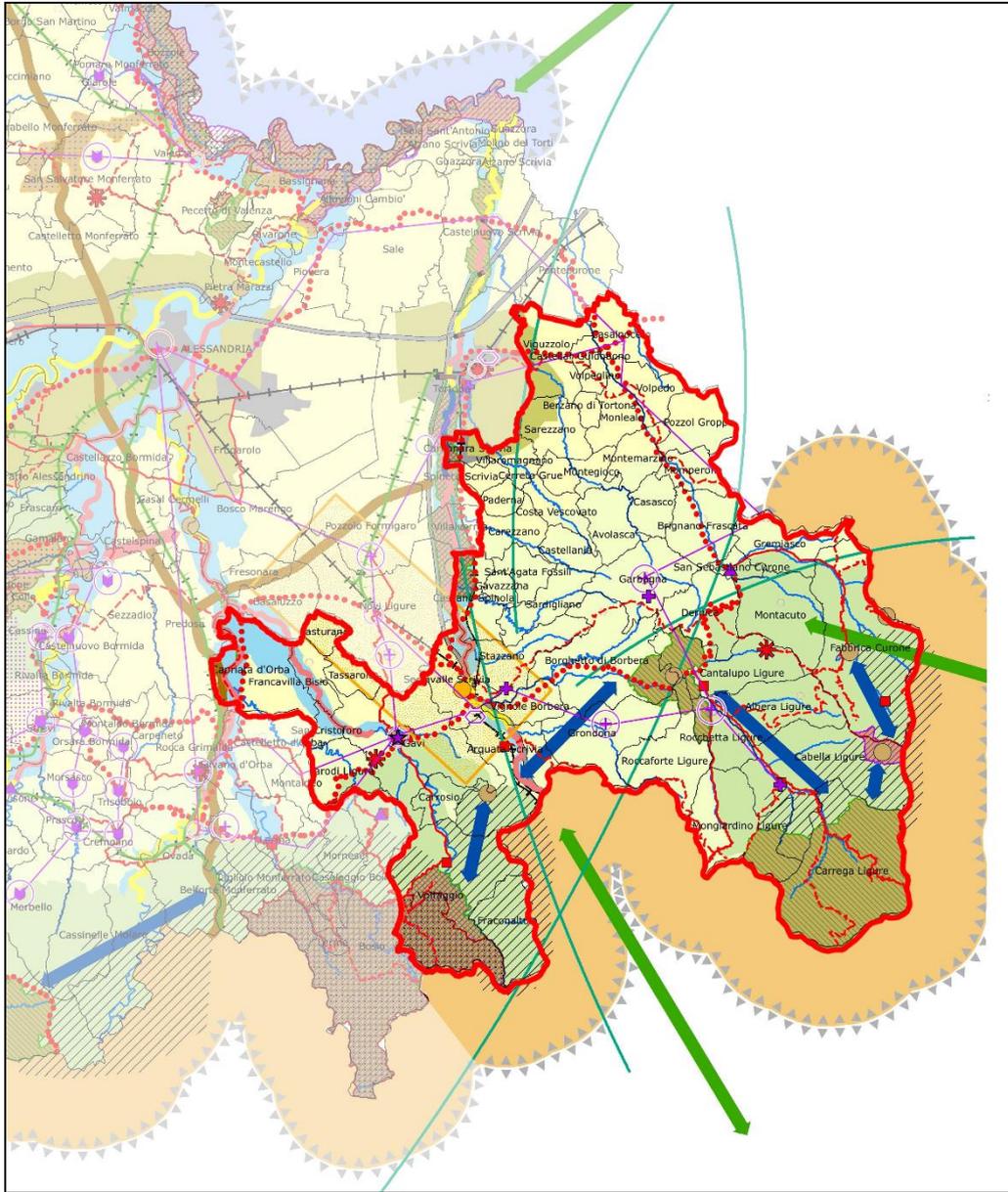


FIGURA 28: RETE DI CONNESSIONE PAESAGGISTICA
Fonte: REGIONE PIEMONTE, PPR, TAVOLA P5

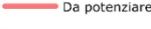
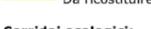
Elementi della rete ecologica

Nodi (Core Areas)

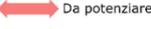
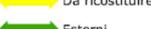
-  Aree protette
-  SIC e ZSC
-  ZPS
-  Zone naturali di salvaguardia
-  Aree contigue
-  Altri siti di interesse naturalistico
-  Nodi principali
-  Nodi secondari

Connessioni ecologiche

Corridoi su rete idrografica:

-  Da mantenere
-  Da potenziare
-  Da ricostituire

Corridoi ecologici:

-  Da mantenere
-  Da potenziare
-  Da ricostituire
-  Esterni
-  Punti d'appoggio (Stepping stones)
-  Aree di continuità naturale da mantenere e monitorare
-  Fasce di buona connessione da mantenere e potenziare

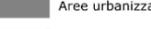
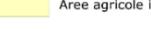
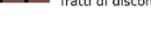
Fasce di connessione sovregionale:

-  Alpine ad elevata naturalità e bassa connettività
-  Montane a buona naturalità e connettività
-  Rete fluviale condivisa
-  Principali rotte migratorie

Aree di progetto

-  Aree tampone (Buffer zones)
-  Contesti dei nodi
-  Contesti fluviali
-  Varchi ecologici

Aree di riqualificazione ambientale

-  Contesti periurbani di rilevanza regionale
-  Contesti periurbani di rilevanza locale
-  Aree urbanizzate, di espansione e relative pertinenze
-  Aree agricole in cui ricreare connettività diffusa
-  Trattati di discontinuità da recuperare e/o mitigare

Rete storico - culturale

-  Mete di fruizione di interesse naturale/culturale (regionali, principali e minori)

Sistemi di valorizzazione del patrimonio culturale:

-  1 - Sistema delle residenze sabaude
-  2 - Sistema dei castelli del Canavese
-  3 - Sistema delle fortificazioni
-  4 - Sistema dei santuari, castelli e ricetti del Biellese e del Verbano Cusio Ossola
-  5 - Sistema dei castelli del Cuneese occidentale
-  6 - Sistema dei castelli e dei beni delle Langhe, Val Bormida, Roero e Monferrato
-  7 - Sistema delle alte valli alessandrine
-  8 - Sistema dei castelli e delle abbazie della Val di Susa
-  9 - Sistema dei santuari delle Valli di Lanzo
-  10 - Sistema dei castelli di pianura e delle grange del Vercellese e Novarese
-  11 - Sistema dell'insediamento Walser
-  12 - Sistema degli ecomusei
-  13 - Sistema dei Sacri Monti e dei santuari
-  Siti archeologici di rilevanza regionale
-  Core zone dei Siti inseriti nella lista del Patrimonio Mondiale UNESCO
-  Buffer zone dei Siti inseriti nella lista del Patrimonio Mondiale UNESCO

4.2 La pianificazione di area vasta

“L’attività di pianificazione rappresenta una rilevante competenza istituzionale della Regione Piemonte: la pianificazione territoriale e paesaggistica costituisce infatti la sede, politica e tecnica, per realizzare efficaci strumenti di indirizzo e di governo del territorio e del paesaggio, capaci di incidere significativamente sulle trasformazioni antropiche, nel rispetto dei principi di sostenibilità ambientale, economica e sociale.

In tale contesto gli strumenti fondanti per la pianificazione regionale sono costituiti dal nuovo Piano territoriale regionale (PTR), e dal primo Piano paesaggistico regionale (PPR)” (Pianificazione, sostenibilità, governance; Regione Piemonte²⁵). Questi strumenti sono stati redatti dalla Regione in maniera distinta pur essendo

²⁵ Sito Regione Piemonte: <http://www.regione.piemonte.it/territorio/pianifica/index.htm> (20/11/2017)

integrati. Infatti, il Piano Territoriale Regionale e il Piano Paesaggistico Regionale presentano un quadro strategico comune i cui obiettivi riguardano:

- ✓ la sostenibilità ambientale e l'efficienza energetica;
- ✓ l'integrazione territoriale delle infrastrutture di mobilità, comunicazione e logistica;
- ✓ la riqualificazione territoriale e la tutela e valorizzazione del paesaggio;
- ✓ la valorizzazione di risorse umane, capacità istituzionali e politiche sociali;
- ✓ la ricerca, innovazione e transizione economica-produttiva.

4.2.1 Il Piano Territoriale Regionale (PTR)

Il Consiglio Regionale del Piemonte, con D.C.R. n. 122-29783 del 21 luglio 2011, ha approvato il nuovo Piano Territoriale Regionale (PTR), che sostituisce quello approvato nel 1997. Il PTR definisce le strategie e gli obiettivi di livello regionale, affidandone l'attuazione, attraverso momenti di verifica e di confronto, agli enti che operano a scala provinciale e locale; in più stabilisce le azioni da intraprendere da parte dei diversi soggetti della pianificazione, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e competenza, per dare attuazione alle finalità del PTR stesso.

Una sintesi del Piano è consultabile dal sito della Regione Piemonte²⁶.

Nel PTR vengono considerati tre concetti fondamentali:

1. La coesione del territorio, che riguarda la sostenibilità vista come politica territoriale, basata sulla qualità della vita e del lavoro, sull'efficienza d'uso delle risorse naturali, paesaggistiche ed energetiche, sull'identità delle comunità locali e del loro tessuto produttivo;
2. lo scenario policentrico, visto come sviluppo sostenibile delle entità locali, a livello europeo, regionale, interregionale, metropolitano, urbano e rurale;
3. la co-pianificazione tra gli organi di governo, che devono occuparsi delle scelte strategiche, programmatiche, di pianificazione e di controllo.

L'attenzione ai processi territoriali si concentra poi su tre componenti autonome e interagenti:

- i quadri ambientali, visti come elementi che definiscono i caratteri e le identità dei luoghi che derivano da processi ambientali;

²⁶ Sito Regione Piemonte: http://www.regione.piemonte.it/territorio/pianifica/nuovo_ptr.htm, (20/11/2017)

- i sistemi locali territoriali, visti come aggregati di soggetti individuali, collettivi, pubblici e privati, che condividono l'usi di un certo territorio e le sue risorse;
- le reti di connessione, costituite dall'insieme di relazioni stabili che connettono istituzioni private, pubbliche e infrastrutture tecniche.

Il nuovo piano si articola poi in tre componenti diverse che interagiscono tra loro:

- un **quadro di riferimento** (la componente conoscitivo-strutturale del piano), avente per oggetto la lettura critica del territorio regionale (aspetti insediativi, socio-economici, morfologici, paesistico-ambientali ed ecologici), la trama delle reti e dei sistemi locali territoriali che struttura il Piemonte;
- una parte **strategica** (la componente di coordinamento delle politiche e dei progetti di diverso livello istituzionale, di diversa scala spaziale, di diverso settore), sulla base della quale individuare gli interessi da tutelare a priori e i grandi assi strategici di sviluppo;
- una parte **statutaria** (la componente regolamentare del piano), volta a definire ruoli e funzioni dei diversi ambiti di governo del territorio sulla base dei principi di autonomia locale e sussidiarietà.

Il piano può essere sintetizzato come lo strumento dei vincoli e delle possibilità, determina le regole per il governo delle trasformazioni territoriali, in un quadro di coerenze definite e di obiettivi specificati. Le tavole di piano individuano i beni e le attività di rilievo da salvaguardare.

Il PTR individua 33 Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT) (come mostrato in figura 29), che rappresentano le porzioni di territorio in cui è possibile evidenziare le relazioni tra fatti, azioni e progetti che coesistono e interagiscono negli stessi luoghi. Queste relazioni riguardano tutto quello che è presente nel territorio. Il PTR individua quindi tutti gli aspetti di rilevanza regionale, rinviando le analisi di dettaglio alla pianificazione provinciale e comunale, secondo il principio di sussidiarietà.

“Gli AIT sono stati ritagliati in modo che in ciascuno di essi possano essere colte quelle connessioni - positive e negative, attuali e potenziali, strutturali e dinamiche – che sfuggirebbero a singole visioni settoriali e che quindi devono essere oggetto di una pianificazione integrata, come è, per sua natura, quella territoriale. Gli AIT sono perciò un dispositivo di supporto alla fasi diagnostiche, valutative e strategiche del piano, per quanto riguarda le implicazioni delle scelte a livello locale. Come tali svolgono anche un ruolo importante nelle analisi e nelle azioni di rete sovralocali

(regionale, nazionale, europea), in quanto sotto diversi aspetti possono essere trattati come nodi complessi di queste reti (vedi par. 5.4). Sono infine gli aggregati territoriali che più si avvicinano al modello dei sistemi locali, intesi come possibili attori collettivi dello sviluppo territoriale” (Regione Piemonte, PTR, Relazione, 2011, p. 66).

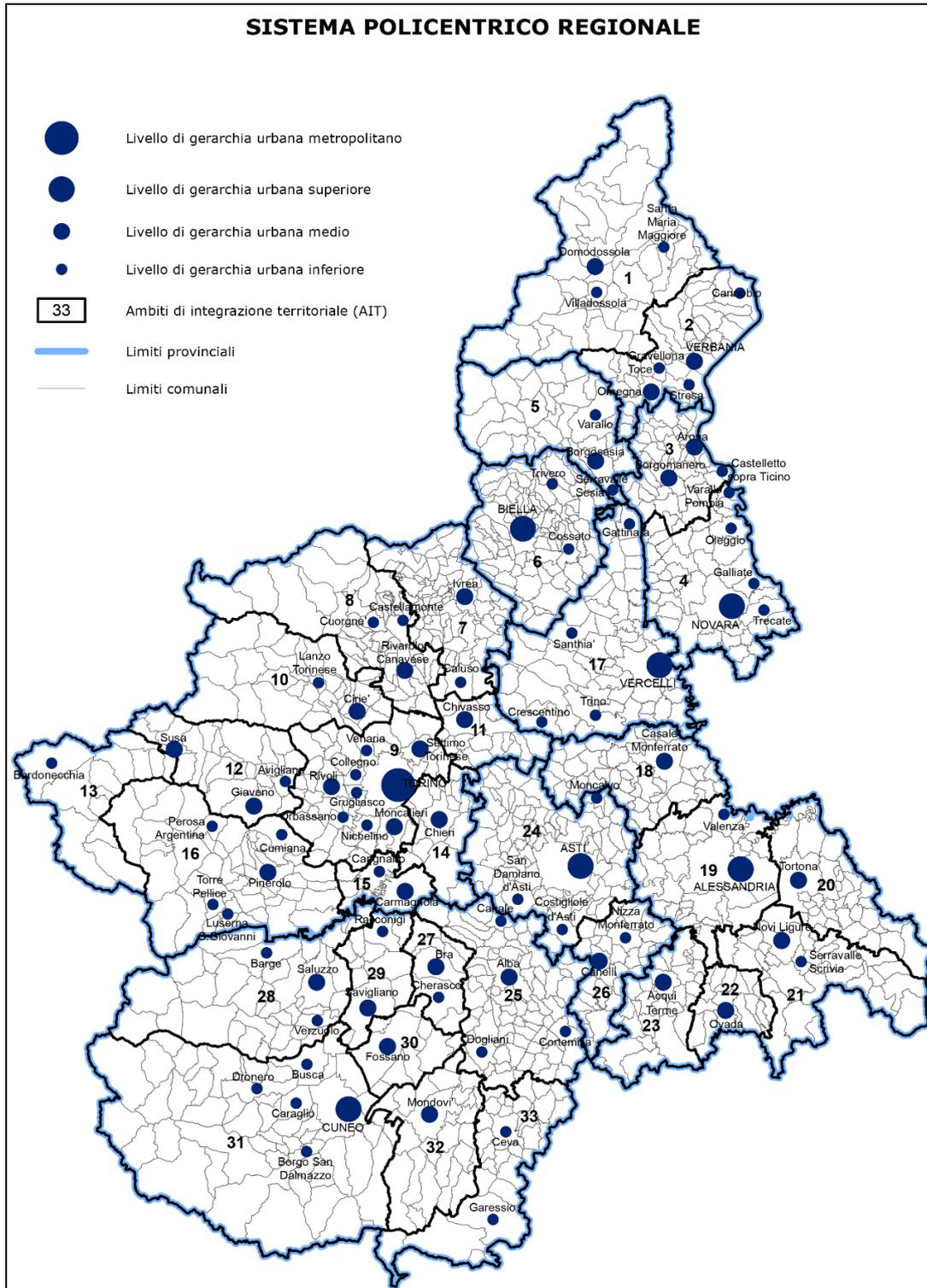


FIGURA 29: SISTEMA POLICENTRICO REGIONALE
FONTE: REGIONE PIEMONTE, PTR, ESTRATTO DELLA TAVOLA A - STRATEGIA 1,
RIQUALIFICAZIONE TERRITORIALE, TUTELA E VALORIZZAZIONE DEL PAESAGGIO

4.2.1.1 PTR nell'area del GAL Giarolo

Il GAL Giarolo include nei suoi confini due Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT), il 20 denominato “Tortona” e il 21 denominato “Novi Ligure”.

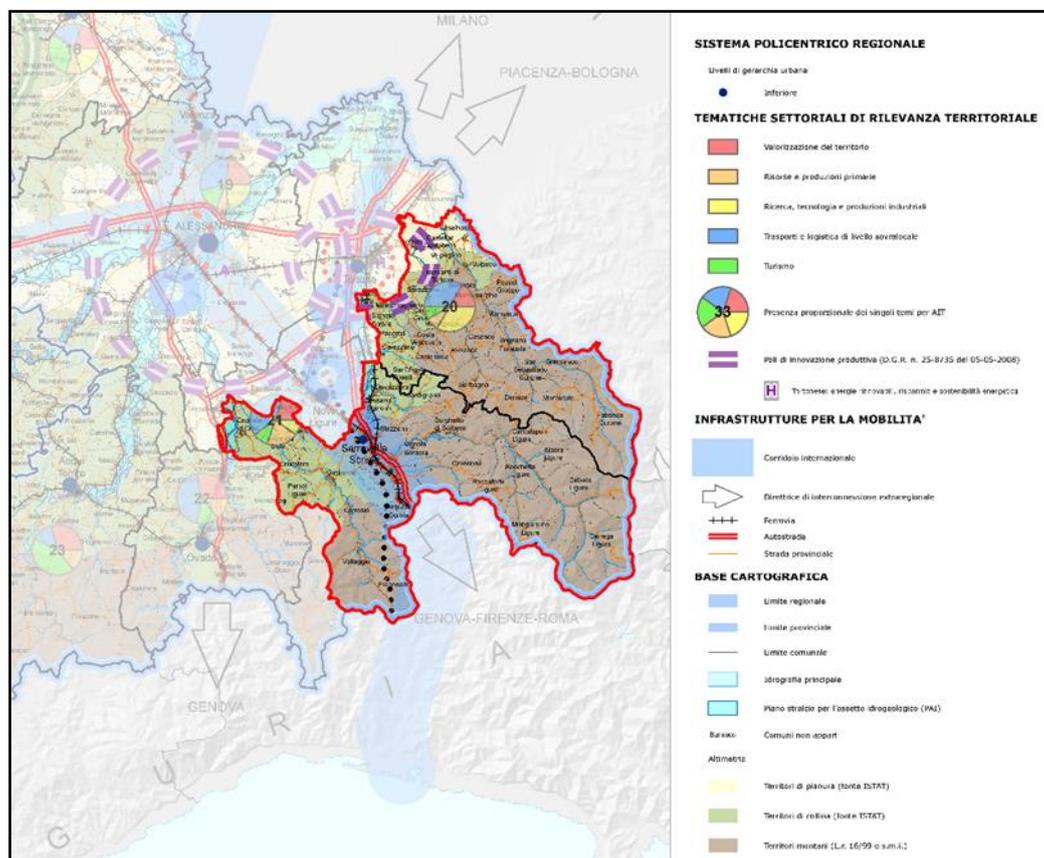


FIGURA 30: TAVOLA

FONTE: REGIONE PIEMONTE, PTR, ESTRATTO TAVOLA PROGETTO, 2011

Le norme di attuazione del PTR prevedono strategie riguardanti diverse tematiche degli ambiti in questione.

Ambito del “tortonese” (20):

1. **valorizzazione del territorio:** conservazione e gestione del patrimonio naturalistico, storico-architettonico e paesaggistico. Controllo della dispersione urbana ed industriale. Bonifica e riuso dei siti industriali dismessi. Controllo del rischio sismico, idrogeologico e idraulico. Miglioramento dei collegamenti con caselli autostradali della A21 e A7.
2. **risorse e produzioni primarie:** Salvaguardia dei suoli agricoli e delle risorse idriche. Valorizzazione delle produzioni cerealicole e di energia da biocarburanti e biomasse. Valorizzazione delle produzioni tipiche (viti-vinicole, orticole e frutticole).

3. **turismo:** tramite l'integrazione nei circuiti collinari e montani degli AIT di Ovada e Acqui, della montagna genovese dell'Oltrepò pavese. Valorizzazione dell'asta del torrente Scrivia.

Per l'ambito n. 21 "Novi Ligure":

1. **valorizzazione del territorio:** Controllo della dispersione urbana, residenziale ed industriale, con allestimento di APEA (aree produttive ecologicamente. Bonifico e riuso di siti industriali dismessi. Controllo del rischio industriale, sismico, idrogeologico e idraulico. Rivitalizzazione della montagna utilizzando la progettazione specifica esistente e attraverso la conservazione e valorizzazione del patrimonio naturalistico (Riserva dell'Orba, Parco delle Capanne di Marcarolo, ecosistemi delle aree seminaturali della montagna e parafluviali) e del paesaggio rurale collinare.
2. **risorse e produzioni primarie:** Sviluppo del settore agricolo: in pianura con cerealicoltura, produzioni di biomasse da arboricoltura e biocarburanti da cereali, integrate nel piano energetico regionale assieme a quelle della pianura casalese e tortonese. Nelle colline tramite produzioni viti-vinicole, in connessione con gli AIT di Acqui e Ovada. Valorizzazioni di produzioni di eccellenza. In montagna: produzione energetica da biomasse, utilizzando l'ingente patrimonio forestale.
3. **turismo:** Messa a sistema di circuiti turistici che vanno a connettersi con quelli presenti negli AIT di Tortona, Ovada, Acqui Terme e della montagna genovese, anche attraverso la ricerca di sinergie con il distretto commerciale incentrato sull' Outlet di Serravalle Scrivia. Vengono quindi valorizzati progetti di inserimento nei circuiti del Distretto commerciale, di creazione di centri commerciali "naturali", di commercializzazione delle produzioni agro-alimentari locali. Valorizzazione delle potenzialità legate al cicloturismo (percorsi coppiani, museo del ciclismo).

Dalla lettura del PTR si può quindi affermare che l'area del GAL, ricadente negli ambiti esaminati, possiede diverse potenzialità quali: il patrimonio storico-culturale e il patrimonio naturale; risorse agricole e idriche; la vicinanza con poli produttivi, commerciali e turistici; produzioni di eccellenza agricole e frutticole, l'allevamento e prodotti tipici. Le criticità che si possono riscontrare sono lo spopolamento, il degrado delle aree montane, la compromissione ambientale e paesaggistica e la mancata valorizzazione delle potenzialità turistiche. Il problema quindi risulta essere quello di

valorizzazione della montagna: all'ingente patrimonio naturale, paesaggistico e insediativo corrisponde un presidio demografico e di servizi gravemente indebolito.

Le strategie del Piano sono delineate in modo decisamente generale, poiché essendo quello regionale un livello strategico e non progettuale, si rimanda sia al Piano Paesaggistico Regionale che ad approfondimenti subordinati.

4.2.2 Il Piano Paesaggistico Regionale (PPR)

La Regione Piemonte ha adottato con D.G.R. n. 20-1442 del 18 maggio 2015 il nuovo Piano paesaggistico regionale, *predisposto per promuovere e diffondere la conoscenza del paesaggio piemontese e il suo ruolo strategico per lo sviluppo sostenibile del territorio*, ai sensi del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D. lgs 42/2004) e della Convenzione europea del Paesaggio (Consiglio d'Europa, 2000).

Il PPR fornisce un'importante suddivisione del territorio regionale attraverso l'individuazione di porzioni territoriali che presentano caratteristiche e relazioni paesaggistiche simili. Molto schematicamente si possono individuare parti di territorio accumulati dall'influenza dominante della matrice morfologica (montagna), da una strutturazione degli insediamenti rurali (collina e pianura) e dall'impianto urbano (pianura). Questa possibile organizzazione del territorio regionale ha portato alla ripartizione dello stesso in ambiti di paesaggio in relazione alle caratteristiche ricorrenti.

Ne sono derivati 76 ambiti nel territorio regionale delineati nelle loro caratteristiche principali secondo criteri non basati sui confini amministrativi, ma piuttosto secondo principi quali:

- L'evidenza degli aspetti geomorfologici;
- La presenza di ecosistemi naturali;
- La presenza di sistemi insediativi storici coerenti;
- La diffusione consolidata di modelli culturali e culturali.

Il PPR disciplina le proprie analisi e previsioni attraverso:

- la definizione del quadro strutturale, che definisce le risorse i caratteri e le opzioni di fondo da considerare ai fini delle scelte paesaggistico-ambientali, così come di quelle urbanistico-insediative, economiche-territoriali e infrastrutturali;
- l'individuazione degli ambiti di paesaggio e delle unità di paesaggio;
- il riconoscimento dei beni paesaggistici;
- la descrizione delle componenti del paesaggio;

- la rappresentazione della rete di connessione paesaggistica, costituita da elementi della rete ecologica, dalla rete storico-culturale e dalla rete fruitiva.

Il PPR in coerenza con il PTR, promuove quindi la conoscenza del territorio, delinea un quadro strategico di riferimento, costruisce un apparato normativo riguardante i poteri locali e i valori del territorio. Gli approfondimenti tematici riguardano gli aspetti naturalistico (fisico ed eco sistemistico), socio-culturale, urbanistico-insediativo e percettivo-identitario. In particolare, vengono individuati i beni e le aree da tutelare (tra quali le zone di montagna).

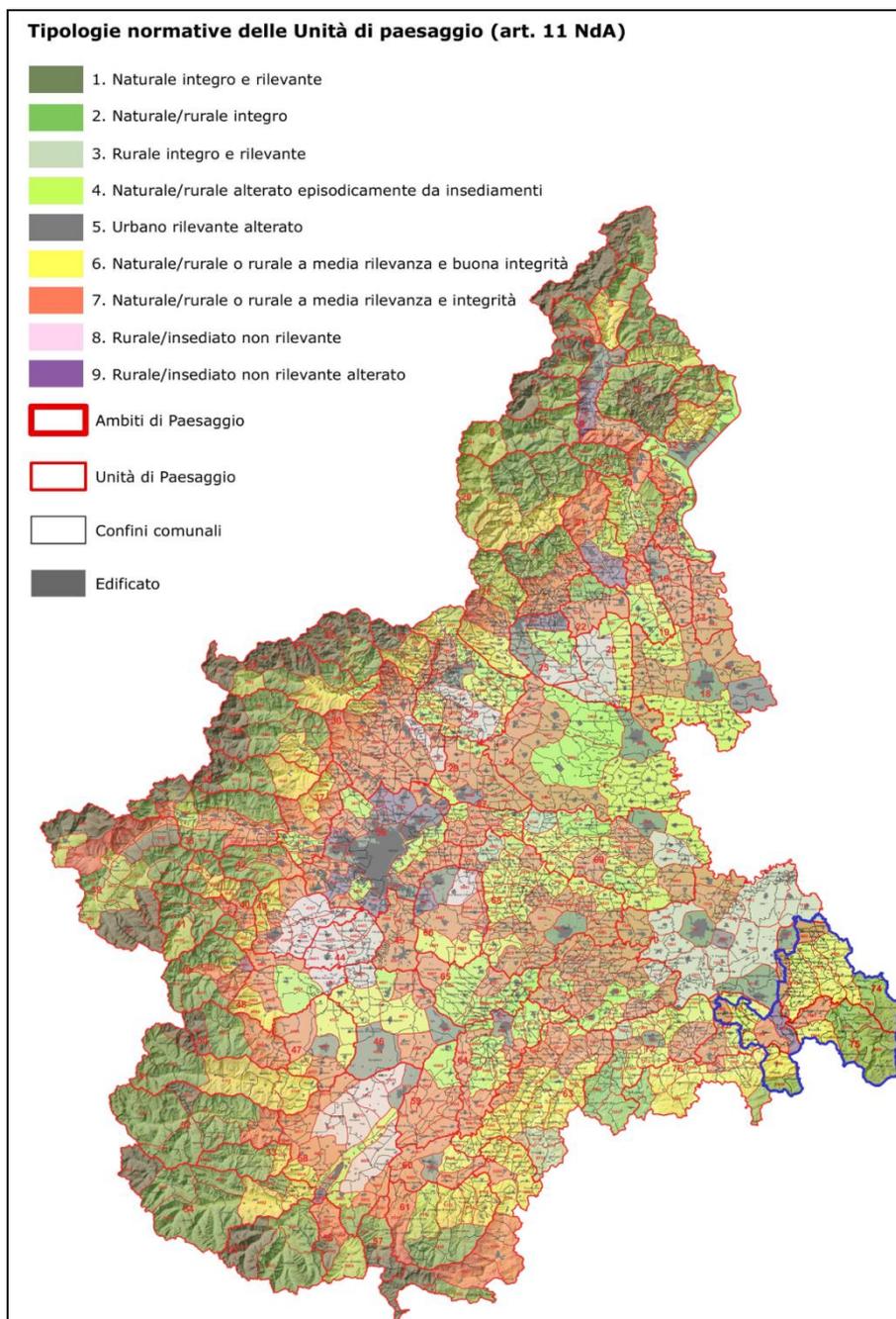


FIGURA 31: AMBITI E UNITÀ DI PAESAGGIO
FONTE: REGIONE PIEMONTE, PPR, TAVOLA P.3, 2015.

4.2.2.1 PPR nell'area del GAL Giarolo

I territori del GAL Giarolo, come si evince dalla carta degli Ambiti di paesaggio in figura 32, ricade negli ambiti 73, 74 e 75.

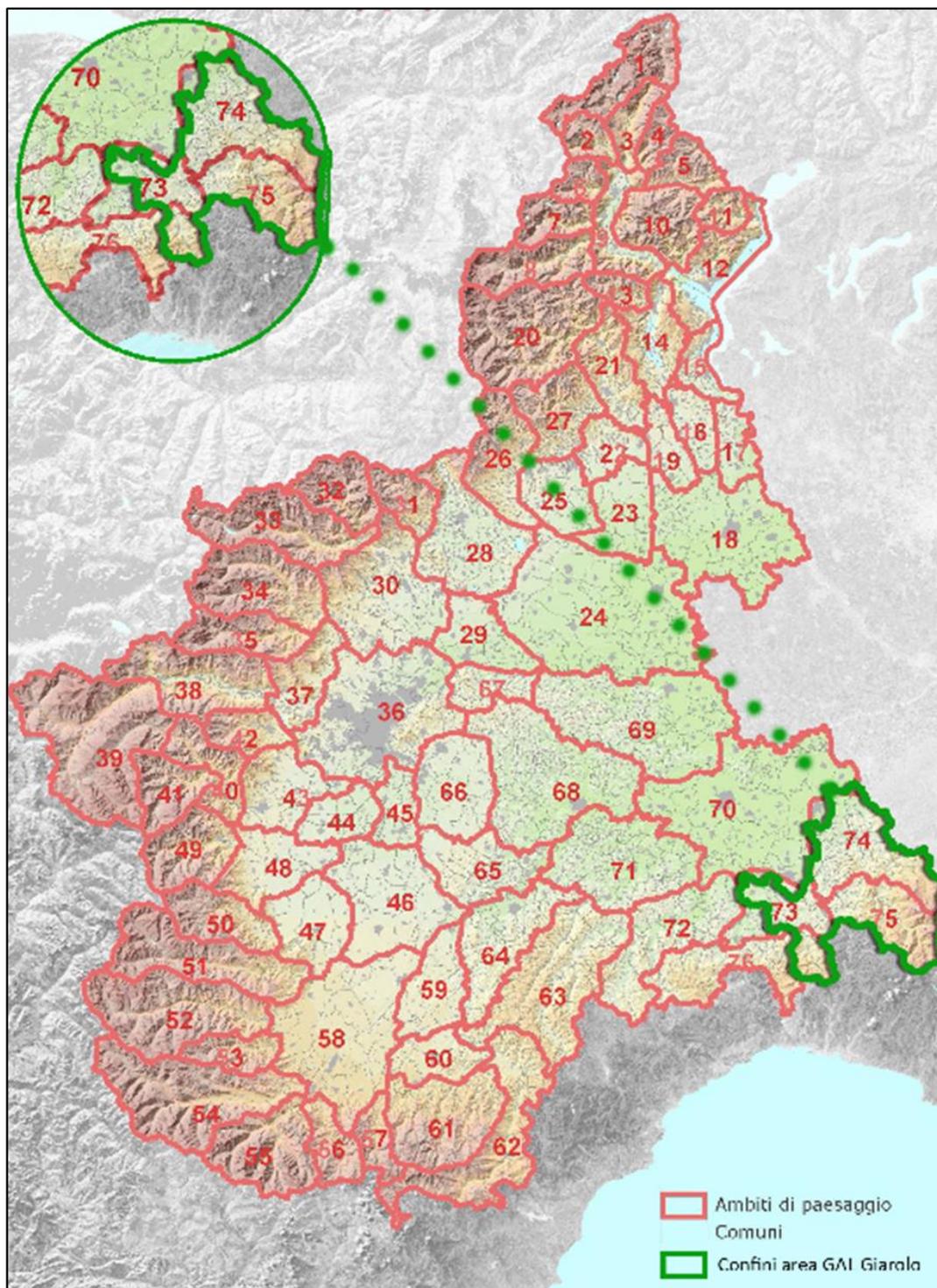


FIGURA 32: CARTA DEGLI AMBITI DI PAESAGGIO
FONTE: REGIONE PIEMONTE, PPR, RELAZIONE

AMBITO 73 – Ovadese-Novese: l’ambito è composto da eterogeneità di elementi strutturali, con marcate similitudini con il contiguo ambito 72. Tuttavia l’elemento strutturale centrale è costituito dal rilievo collinare che si sviluppa da ovest a est lungo tutta la superficie meridionale.

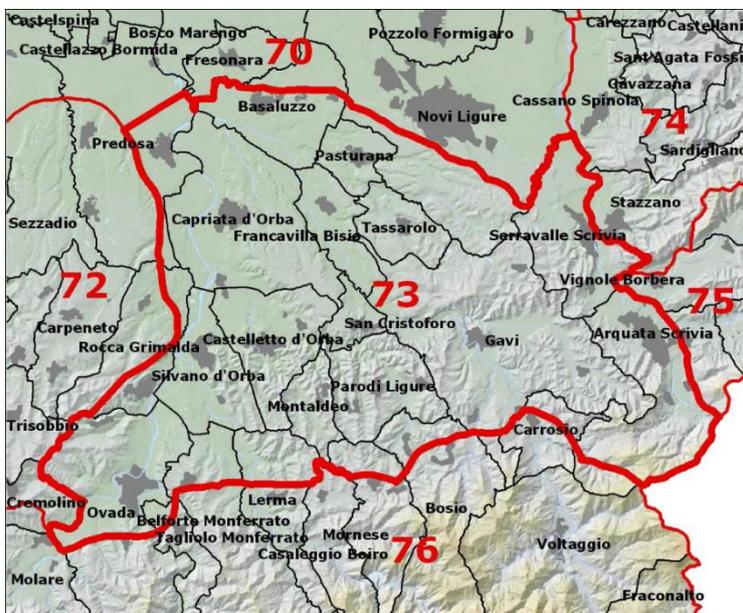


FIGURA 33: AMBITO 73 "OVADESE – NOVESE"

FONTE: REGIONE PIEMONTE, PPR, SCHEDE DEGLI AMBITI DI PAESAGGIO

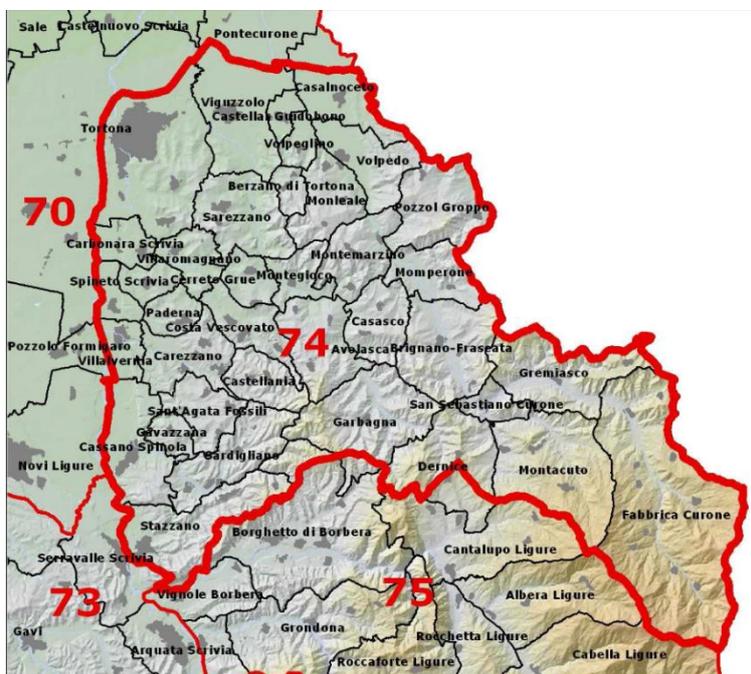


FIGURA 34: AMBITO 74 "TORTONESE"

FONTE: REGIONE PIEMONTE, PPR, SCHEDE DEGLI AMBITI DI PAESAGGIO

AMBITO 74 – Tortonese: l’ambito per la maggior parte ricadente nel territorio del GAL, è costituito da un territorio piuttosto vasto ed eterogeneo, comprendente gli interi

bacini dei torrenti Curone, Grue e Ossoa. In particolare sono enucleabili tre sistemi di paesaggio principali, tra loro ben distinti: piana di Sale; piana di Tortona e Pontecurone; rilievi collinari delle valli Grue, Ossoa e Curone. A ovest il limite è dato dallo Scrivia, poi dall'ambito di Alessandria, quindi dal Tanaro fino alla sua confluenza nel Po, che segna il limite settentrionale fin verso la confluenza dello Scrivia, quindi a est dal confine regionale con la Lombardia, a sud dalla valle Borbera.

AMBITO 75 – Val Borbera: Ambito vallivo di media estensione che comprende il bacino del torrente Borbera fino al suo sbocco in destra idrografica del fiume Scrivia. Si tratta di una porzione di territorio che comprende rilievi collinari e montani privi di centri importanti. E' interamente compreso nel GAL.

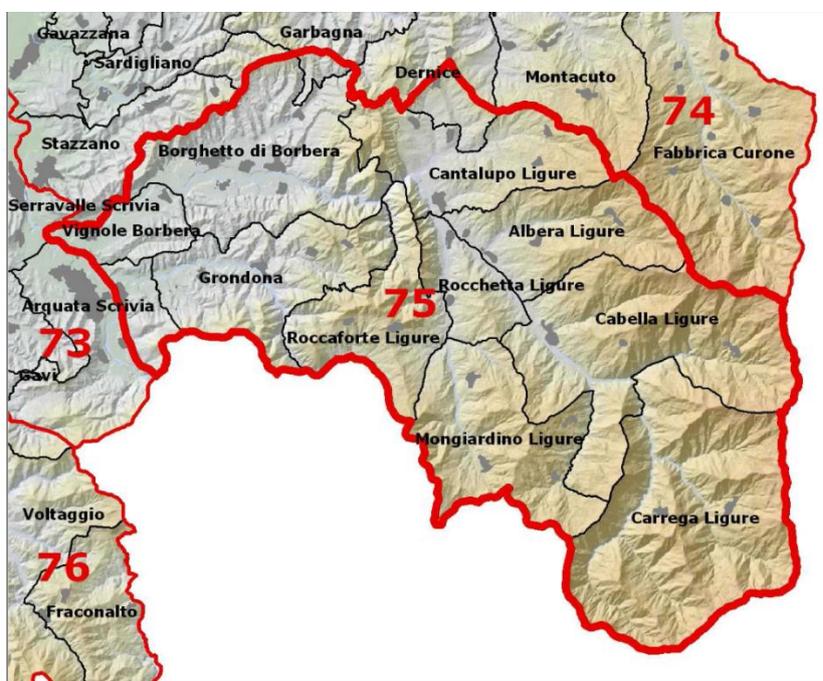


FIGURA 35: AMBITO 75 "VAL BORBERA"

FONTE: REGIONE PIEMONTE, PPR, SCHEDE DEGLI AMBITI DI PAESAGGIO

4.3 Il GAL Giarolo Leader, quando e perché nasce.

Le considerazioni fatte nei paragrafi precedenti hanno descritto l'area del GAL sul profilo territoriale, naturale e paesaggistico; si tratterà ora il punto di vista strettamente amministrativo. Il GAL Giarolo si costituisce come s.r.l. nel luglio del 1997, su iniziativa di due Comunità Montane²⁷ alessandrine: Valli Curone Grue Ossoa e Valli

²⁷ La Comunità Montana (C. M.) era un ente territoriale locale istituito con Legge n. 1102/1971 e poi disciplinato dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (testo unico sugli enti locali. Si trattava di un ente pubblico

Borbera e Spinti, insieme alla Cassa di Risparmio di Tortona (oggi UBI Banca) per gestire la prima programmazione LEADER II 1994-1999. Le due Comunità Montane non presentavano alcuna caratteristica comune in termini di economia e tradizioni se non la contiguità territoriale e le criticità tipiche delle zone rurali quali il depauperamento, l'abbandono delle attività agricole e l'innalzamento dell'età della popolazione residente. Infatti il territorio delle Valli Curone Grue e Ossona è prettamente industriale, legato al milanese, alle aziende agricole della frutta, del vino, ai comparti trainanti dell'economia rurale. L'altro (il territorio della Valle Borbera) è di impronta genovese (alle porte di Serravalle) e conserva un paesaggio incontaminato dove le realtà industriali e aziendali risultano essere pochissime, ma di conseguenza presenta un evidente ritardo di sviluppo rispetto all'altra C. M.

Leader II è stato uno strumento prettamente sperimentale, utilizzato per far fronte ai molteplici problemi legati ai territori rurali: impoverimento, innalzamento dell'età della popolazione, l'abbandono delle attività agricole, ecc. caratteristiche di cui Leader abbraccia i territori. La forza dello strumento e le risorse finanziarie messe a disposizione dalla Comunità Europea hanno permesso di lavorare e definire la qualità dei prodotti e la loro produzione. Le numerose dotazioni a livello finanziario e quindi la possibilità di avere delle quote di cofinanziamento molto alte, hanno fatto sì che si potessero creare dei disciplinari e successivamente dei consorzi di tutela agricola, per salvaguardare quelli che sarebbero diventati, nella successiva programmazione LEADER +, i cinque prodotti tipici del territorio del Giarolo: il Montebore, il Timorasso, il Salame Nobile del Giarolo, la carne all'erba e la frutta (pesca di Volpedo e la Mela Carla).

Simona Salomone, direttore del GAL, afferma *“consorzarsi era l'unica strada percorribile. Siamo partiti dalla rilevazione delle realtà recuperabili del nostro territorio ed abbiamo capito che i nostri piccolissimi produttori non erano in grado di scalfire minimamente una realtà di tipo economico. Perciò quello che abbiamo fatto è stato aiutare questi produttori a considerare l'opportunità di costituirsi in consorzio. L'associazione non è esattamente un concetto nelle corde dei nostri produttori.*

ad appartenenza obbligatoria, costituito con provvedimento del presidente della giunta regionale tra comuni montani e pedemontani, anche appartenenti a province diverse. Lo scopo era la valorizzazione delle zone montane, per l'esercizio di funzioni proprie conferite, nonché l'esercizio associato di funzioni comunali. Le C. M. in Piemonte, dopo una riorganizzazione nel 2010, sono state soppresse con la LR 28 settembre 2012, n. 11 diventando Unione di Comuni.

Abbiamo fatto moltissima fatica, però le imprese di entrambi i territori a distanza di anni si sono evolute ed hanno permesso la creazione di 5 Consorzi di tutela” (2016).

Dalla sua formazione ad oggi il GAL Giarolo ha partecipato a tutte le candidature per la domanda di contributo per l’attuazione del Programma di Sviluppo Locale (PSL) delle differenti generazioni di LEADER. Infatti da LEADER II al plus sono mutati molteplici aspetti: dalla territorialità all’eleggibilità dei comuni, dai fondi messi a disposizione dalla Comunità Europea ai riferimenti normativi per l’utilizzo degli stessi fino al periodo di validità dello strumento (5 anni per LEADER II e 7 anni per LEADER +).

In questo capitolo verranno analizzati i PSL del GAL Giarolo, messe a confronto le fasi, le diverse impostazioni e i documenti a cui si è fatto riferimento allo scopo di evidenziare come le esperienze delle programmazioni abbiano modificato la governance e i rapporti tra il territorio e gli attori coinvolti.

Prima di analizzare tutto ciò è opportuno mettere a fuoco quale fosse lo scenario internazionale di riferimento a cavallo delle generazioni LEADER II e Plus.

4.3.1 Lo scenario internazionale di riferimento

In un’ottica generale di evoluzione del sistema agroalimentare europeo, si assiste ad una spiccata diversificazione della domanda e si presentano una serie di aspetti contraddittori: da una parte, fenomeni internazionali (l’omogeneizzazione, la globalizzazione dei consumi, l’omogeneità dei gusti ed una sfrenata concorrenza dettata esclusivamente dalla politica dei prezzi), hanno determinato la richiesta, accanto ai prodotti standardizzati di largo consumo, di nuove gamme di prodotti e varietà, caratterizzati necessariamente dalla destagionalizzazione di alcune tipologie produttive, assicurandone la continuità per tutto il corso dell’anno, a prezzi il più possibile contenuti (Green R., 2009).

Dall’altra parte emerge una segmentazione sempre più marcata del mercato, nella quale si rileva la maggiore attenzione prestata dal consumatore medio nei confronti dei propri acquisti, che si manifesta non soltanto nella considerazione del rapporto qualità – prezzo, ma soprattutto nella crescente richiesta di prodotti genuini, naturali, connotati da una precisa identità territoriale, che sia in grado di determinare una maggiore sicurezza su origine ed autenticità del prodotto, (anche alla luce del ripetersi di incidenti legati a pratiche incontrollate nell’alimentazione animale), fenomeni che hanno rafforzato in

linea generale il bisogno di una maggiore trasparenza in termini di provenienza e tracciabilità relativamente a tutte le produzioni agroalimentari (J. D. Sachs, 2015).

In questo scenario generale, conscio del patrimonio di ineguagliabile valore che lo caratterizza e distingue, (in quanto frutto dell'interazione particolare avvenuta nel tempo tra l'uomo e l'ambiente), si inserisce il contesto rurale locale la cui forza e peculiarità, di fronte alle grandi aree produttive e ai profondi cambiamenti in essere, è insita nella stessa eterogeneità del suo modello produttivo (frutto della capacità di adattamento dell'agricoltura locale ai diversi sistemi ecologici ed agrari), nella sua tipicità territoriale, che lo rende diverso da qualsiasi altro, con caratteri spiccati di unicità, che si manifestano ad esempio nella capacità di generare produzioni di qualità, legate all'area di provenienza ed alle tecniche di lavorazione e trasformazione basate su metodi artigianali e tradizionali locali, in grado di tramutarsi in strumenti di rilancio economico, rivitalizzando (oltre al singolo comparto agricolo ed artigianale), anche quello turistico (Milone P., 2009).

Le produzioni locali di qualità fungono infatti da mediatori del territorio, (in grado di stimolare ad esempio nuove forme di turismo gastronomico), grazie al loro forte e naturale legame con il contesto di origine, integrandosi attivamente nel contempo con gli altri comparti produttivi locali. Pertanto, di fronte a fenomeni generali e diffusi, (quali la standardizzazione e l'omologazione generale di produzioni e di consumi), le aree rurali individuano il loro futuro e la loro occasione di crescita nel proprio modello produttivo locale, ritagliandosi un posizionamento del tutto strategico nell'ambito del contesto economico globale, promuovendo nuove dinamiche di sviluppo e impiegando strumenti operativi del tutto innovativi, consoni alla loro specifica realtà di aree marginali, e coinvolgendo attivamente tutta la comunità rurale, al fine di raggiungere l'ottenimento di specifici risultati (Dini F. e Randelli F., 2011):

- Un sistema ambientale compatibile
- La creazione ed il mantenimento dell'occupazione locale, soprattutto nell'ambito delle piccole imprese
- La qualificazione delle produzioni tradizionali di qualità
- La promozione e la diffusione dei valori sociali e culturali locali originari e propri della comunità rurale
- Il sostegno alle comunità montane e/o aree marginali
- Il mantenimento della residenzialità nelle aree montane e collinari.

L'intento prioritario, oltre a quello generale di valorizzare il sistema produttivo locale, nel suo complesso, è in effetti quello di promuovere e/o consolidare il miglioramento della capacità concorrenziale delle singole imprese agroalimentari insediate sulle aree di riferimento, attraverso strategie alternative alle politiche alimentari globali, di natura prettamente quantitativa, puntando sulla segmentazione del mercato, assicurando la diversificazione dei prodotti, a partire dai contesti locali nei quali questi operano, e con i quali ovviamente sussistono forti legami di natura socio-economica.

In effetti le aziende radicate in questi contesti locali non sarebbero in grado, (per la loro stessa natura, per la tipologia di produzione, per i quantitativi prodotti, per le modalità distributive che li caratterizzano e gli stessi prezzi al consumo delle loro produzioni) di adeguarsi ed omologarsi strutturalmente ai grandi competitors presenti sul mercato internazionale, non disponendo né del *know-how*, né delle risorse finanziarie ed umane, né dei mezzi per sostenere la concorrenza con le aree fortemente sviluppate e strutturate sotto il profilo delle strategie produttive, organizzative e commerciali (Milone P., 2009).

Soltanto orientandosi verso un tipo di produzione specifica, ma attualmente richiesta e di alta qualità, profondamente legata alla specificità del territorio e delle sue tradizioni, (che ne determinano il vero valore aggiunto), il sistema agricolo locale è in grado di ritagliarsi un proprio spazio sul mercato.

In tale direzione infatti si definisce il suo sviluppo, puntando sulle stesse specificità che lo rendono diverso e peculiare dalle aree maggiormente sviluppate, e che sono in grado di apportare al territorio la maggior quantità possibile di benefici, a livello micro e macro, vale a dire a vantaggio degli operatori e della popolazione residente o dell'intero sistema della sicurezza alimentare ed ambientale (Green R., 2009):

- benefici di natura economica (valore aggiunto),
- benefici di tipo ambientale (presidio e tutela del territorio),
- benefici culturali (riscoperta e trasmissione di metodi di lavorazione tradizionale)
- benefici sociali (occupazione, qualità della vita).

Promovendo le produzioni di qualità riconosciute (vale a dire aventi caratteristiche qualitative controllate e certificate a diversi livelli), queste aree sono dunque in grado di trasformare la propria marginalità e i propri valori tradizionali socio-culturali in nuove risorse, in termini di autenticità ed originalità del prodotto, oltre che di sicurezza

alimentare, per la particolarità dei processi produttivi, i quali incontrano in misura sempre più accentuata le esigenze attuali manifestate dalla domanda del mercato, sia nazionale che internazionale (PSL GAL Giarolo, 2000-2006).

4.4 Le programmazione di LEADER per il GAL Giarolo

Ai fini del lavoro che si sta svolgendo, la prima programmazione di LEADER che si analizzerà è la 2000-2006. Il GAL Giarolo presenta la propria candidatura per la Programmazione Leader Plus, denominata "*Programma di reinterpretazione delle risorse locali per una nuova competitività*", nel 2003. Era composto da 40 comuni (figura 36), di cui 30 in zona collinare e 10 in zona montana. Esprimendo il dato in percentuale, l'area definita montana copriva circa il 45% del territorio, nel quale risiedeva circa il 15% della popolazione; l'area pedemontana rappresentava invece il 55% dell'area e ospitava l'85% della popolazione residente (PSL GAL Giarolo, 2000-2006).



FIGURA 36: AREA GAL GIAROLO LEADER
 FONTE: PSL GAL GIAROLO, 2000-2006

Nel GAL erano presenti:

- N. 2 Comunità Montane (C. M. Val Curone, Grue e Ossona e C. M. Valli Borbera e Spinti) per un totale di 27 Comuni;
- 13 Comuni in fascia pre-montana.

Rispetto a Leader II il territorio coinvolto risultava essere parzialmente modificato. In particolare i Comuni coinvolti nella nuova programmazione, che non avevano aderito alla precedente esperienza, sono 9: Cerreto Grue, Francavilla Bisio, Gavi, Paterna, Sant'Agata Fossili, Sardigliano, Sarezzano, Spineto Scrivia e Tassarolo. Si tratta di comuni in zona collinare, che presentavano omogeneità socio-economica i cui enti territoriali esprimevano strategie evolutive coerenti con quella prevista dal PSL.

I Comuni invece che avevano fatto parte della precedente programmazione ma non sono stati più coinvolti nella presente iniziativa sono: Casalnoceto, Castellar Guidobono, Serravalle Scrivia ed Arquata Scrivia. Si tratta di Comuni di pianura, con caratteristiche socio-economiche che presentavano fabbisogni e potenzialità differenti rispetto a quanto previsto nel PSL e che intendevano basare le proprie iniziative di supporto allo sviluppo locale su peculiarità differenti rispetto a quelle identificate per il PSL.

Nel 2009 - nell'ambito della Programmazione ASSE IV Leader - al GAL Giarolo viene approvato il PSL "*Crescere in Rete*" con una dotazione iniziale di contributo pubblico pari ad € 3.776.500,00, successivamente implementato del 62%, elargito a vantaggio di 184 beneficiari finali, per un importo di contributo pubblico liquidato pari a € 6.124.987,56 grazie alle performance di avanzamento di spesa che hanno permesso al GAL di utilizzare risorse aggiuntive regionali come premialità (PSL GAL Giarolo, 2007-2013).

Come per la precedente programmazione, i criteri utilizzati per stabilire quali dovessero essere i confini dell'area di competenza del GAL, sono stati condizioni di omogeneità della struttura territoriale e si sono basati sui seguenti elementi:

- una tradizionale ed evidente vocazione agricola;
- un'evoluzione storica tendenzialmente condivisa;
- un'integrazione di valori culturali;
- un quadro di elementi forti e di criticità in cui tutto il territorio si riconosce;
- la formulazione di bisogni e di aspirazioni allo sviluppo comuni.

Su tali relazioni, il GAL ha impostato le scelte di perimetrazione comprendendo:

- la Comunità Montana Valli Curone, Grue, Ossona;

- la Comunità Montata Val Borbera e Valle Spinti;
- la Comunità Collinare Basso Grue e Curone;
- la Comunità Collinare Colli Tortonesi (escluso il Comune di Villavernia, non classificato eleggibile ai sensi del Reg. CE 1968/2005 Asse IV del PSR 2007-2013);
- la Comunità Collinare del Gavi;
- i Comuni di Arquata Scrivia, Cassano Spinola, Pasturana, Sant'Agata Fossili, Serravalle Scrivia.

Variata è anche la compagine societaria rispetto al periodo di gestione precedente 2000-2006. Oltre ai precedenti soci originali, tutti confermati, entrano nella società:

- la Provincia di Alessandria;
- le Comunità Collinari del Gavi, Basso Grue e Curone, Colli Tortonesi;
- i Comuni di Arquata Scrivia, Cassano Spinola, Pasturana, Sant'Agata Fossili, Serravalle Scrivia;
- le associazioni di categoria: Coldiretti, CIA, Confagricoltura, Confesercenti;
- i Consorzi: Piemonte Obertengo, Salame delle Valli Curone, Grue e Ossona, Valli del Giarolo;
- la società Nutrival.

Rispettando la classificazione per zone altimetriche²⁸ adottata dall'ISTAT, nel territorio del GAL Giarolo, come prevedibile, non vi sono Comuni appartenenti all'area A. La Comunità Collinare Basso Grue e Curone, con i suoi tre Comuni, ricade completamente nell'area B per un'estensione totale pari a 33,70 km², ossia il 4,14 % del totale dell'area GAL; il restante territorio si divide in area C (58,75 %) e area D (37,11 %), che interessano rispettivamente l'83,63 % e 7,35 % della popolazione totale.

²⁸ Il PSR individua quattro tipologie territoriali secondo una metodologia che fonde insieme quanto contenuto a livello nazionale nel D. Lgs 228/2001 "Orientamento e modernizzazione del settore agricolo" e i criteri stabiliti dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) per la definizione della ruralità e la ripartizione delle fasce altimetriche provinciali in: poli urbani (area A); aree rurali ad agricoltura intensiva (area B); aree rurali intermedie (area C); aree rurali con problemi di sviluppo (area D).

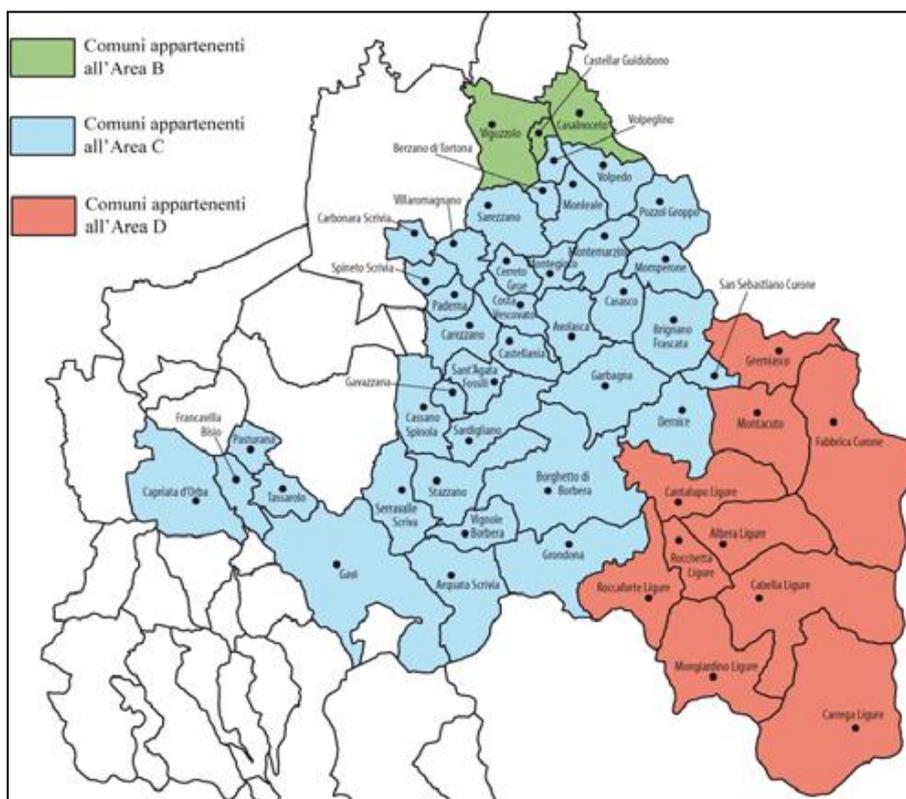


FIGURA 37: SUDDIVISIONE GAL GIAROLO LEADER + NELLE TIPOLOGIE TERRITORIALI
 FONTE: PSL GAL GIAROLO, 2007-2013

Sono 51 i Comuni appartenenti al GAL Giarolo, 11 in più rispetto alla programmazione precedente, 6 dei quali (Capriata d'Orba, Carbonara Scrivia, Cassano Spinola, Gavezzana, Posturana) entrano per la prima volta nei territori LEADER (tabella 19).

Elenco dei Comuni	Popolazione 2006	Territorio Kmq
Capriata d'Orba	1.876	28,32
Carbonara Scrivia	1.051	5,03
Cassano Spinola	1.874	14,97
Gavezzana	150	3,12
Posturana	1.127	5,26
Totale	6.078	56,7
% sul totale GAL	12,34	6,96

TABELLA 19: AREE INSERITE PER LA PRIMA VOLTA IN TERRITORIO LEADER
 FONTE: ELABORAZIONE PROPRIA DA DATI PSL GAL GIAROLO

Il PSL *"Da Libarna a Coppi: una terra sempre in corsa"* rappresenta l'ultimo programma presentato dal GAL Giarolo alla Regione ed attua, in accordo con l'articolo 35 del Reg. UE 1303/2013, la misura 19 del PSR. E' stato approvato in via definitiva dalla Regione Piemonte lo scorso 27 ottobre 2016, con una dotazione di contributo pubblico a piano finanziario approvato su base numero abitanti pari ad € 4.002.900,00.

Il modulo di presentazione del PSL è suddiviso in 7 aree di compilazione da avanzare in due fasi distinte successive. Nella prima fase viene indicata la strategia, nella seconda vengono indicati i dettagli delle attività. La prima è stata approvata dalla Regione in data 26 luglio 2016, la seconda fase (e le modifiche riportate alla prima) è stata approvata in via definitiva il 27 ottobre 2016 (PSL GAL Giarolo, 2014-2020)..

Come per i precedenti programmi, tutti i comuni presenti nel territorio del GAL, aderiscono alla compagine societaria, formata da soggetti pubblici e privati. A livello decisionale i soggetti pubblici o singoli stakeholders non possono rappresentare più del 49% degli aventi diritto al voto, coerentemente con quanto riportato all'art. 32, comma 2, pto. b) reg. 1303/2013 e nelle condizioni di ammissibilità della misura 19.1 del PSR.

La compagine societaria del GAL Giarolo LEADER s.r.l. al 14 settembre 2016 risulta essere suddivisa come mostrato nella tabella 20, dove il capitale sociale dei soci pubblici corrisponde al 50,21% con quota nominale pari a 58.000,00 € e il capitale dei soci privati è pari al 49,78% con quota nominale di 57.500,00 €.

Proprietà	Quota di nominali (€)	% del capitale sociale
TOTALE SOCI PUBBLICI	58.000,00	50,21
TOTALE SOCI PRIVATI	57.500,00	49,78
TOTALE GENERALE	115.500,00	100

TABELLA 20: COMPAGINE SOCIETARIA DEL GAL GIAROLO
Fonte: ELABORAZIONE PROPRIA DA DATI PSL GAL GIAROLO 2014-2020

Fanno parte di questa programmazione del GAL Giarolo 56 Comuni (tutti in provincia di Alessandria) (figura 38) con una popolazione di 53.058 abitanti ed una densità media di 58,60 unità per kmq.



FIGURA 38: GAL GIAROLO 2014-2020
Fonte: PSL GAL GIAROLO 2014-2020

Comuni in area B	Superficie (kmq)	Popolazione	Densità (ab/kmq)
TOTALE	33,8	4.692	138,82
Comuni in area C1	Superficie (kmq)	Popolazione	Densità (ab/kmq)
TOTALE	234,9	25.369	108
Comuni in area C2	Superficie (kmq)	Popolazione	Densità (ab/kmq)
TOTALE	266,7	18.546	69,54
Comuni	Superficie (kmq)	Popolazione	Densità (ab/kmq)
TOTALE	369,9	4.451	12,03

TABELLA 21: SUPERFICIE, POPOLAZIONE, DENSITÀ COMUNI GAL GIAROLO
Fonte: BDDE – 31/12/2012

Il territorio è suddiviso in aree, rispettando la classificazione tipologia adottata dal PSR, e come per le programmazioni precedenti, non sono presenti comuni ricadenti in area A (tabella 21):

- In area B rientra solamente il 3,73% del territorio per complessivi 33,8 Km² e con 4.692 residenti (138,82 ab/kmq);
- L' area C è la più estesa con 43.915 unità (87,55 ab/kmq) per complessivi 501,6 Km²;

- L' area D è anch'essa molto vasta con 4.451 residenti (12,03 ab/kmq) per complessivi 369,9 Km²²⁹ (la più bassa densità di popolazione).

La distribuzione della popolazione è contenuta: i comuni di Serravalle Scrivia in area C1 e Arquata Scrivia in area C2 sono gli unici che oltrepassano le 5000 unità, altri 14 Comuni superano le mille unità e 27 non raggiungono i 500 abitanti.

L'osservazione di questi dati fa comprendere come negli ultimi anni si sia andata a modificare la struttura demografica, restando tuttavia discretamente vitale in quanto i Comuni più organizzati e meno marginali sono riusciti ad ricevere la popolazione che ha abbandonato le fasce montane più periferiche. La variazione demografica tra il 2001 e il 2012 conferma in modo positivo questa tendenza nella gran parte del territorio del GAL tranne per i comuni dell'area D, dove è appunto presente una flessione demografica (tabella 22). Questo fenomeno ha causato un deperimento del presidio antropico ed ha portato ad un aumento dei fenomeni di dissesto idrogeologico ma nello stesso tempo ha evitato che l'area perdesse la sua identità (PSL GAL Giarolo, 2014-2020).

Comuni	2001	2011	2012	Variazione 01/11
TOTALE in area B	4.163	4.651	4.692	11,72%
TOTALE in area C1	24.097	25.363	25.369	5,25%
TOTALE in area C2	17.641	18.436	18.546	4,51%
TOTALE in area D	4.899	4.512	4.451	-7,90%

TABELLA 22: VARIAZIONE DELLA POPOLAZIONE NEI COMUNI DEL GAL GIAROLO
FONTE: DATI ISTAT E BDDE SERIE STORICA

²⁹ Dati BDDE 31/12/2012.

	2000/2006	2007/2013	2014/2020
TITOLO DEL PSL	<i>“Programma di reinterpretazione delle risorse locali per una nuova competitività”</i>	<i>“CRESCERE IN RETE. Innovare il sistema di rapporti tra imprese, popolazione e territorio per consolidare il livello di residenzialità”</i>	<i>“DA LIBARNA A COPPI: UNA TERRA SEMPRE IN CORSA. Natura, cultura, enogastronomia lungo le vie dell’Appennino alessandrino”</i>
LEADER	PIC LEADER+	ASSE IV LEADER	MISURA 19 LEADER
COMPOSIZIONE SOCIETARIA	Enti pubblici: 52.50% Enti privati: 47.50%	Enti pubblici: 49.83% Enti privati: 50.17%	Enti pubblici: 50.21% Enti privati: 49.78%
COSTO TOTALE COMPLESSIVO	€ 2.361.801 (di cui € 1.296.000 a quota pubblica)	€ 6.971.335,70 (di cui € 3.776.500 a carico dei contributi comunitari/nazionali/regionali)	€ 4.002.900* *contributo massimo concedibile al PSL
Fonte dei finanziamenti	- Quota comunitaria FEOGA - Quota nazionale - Quota privata	- Quota FEASR - Quota privata	- Quota FEARS - Quota privata
MISURE ATTIVATE*	Misura 1 Azione 1.1 Azione 1.2 Misura 3 Azione 3.2 Azione 3.4 Misura 4 Azione 4.1 Misura 5 Azione 5.1 Azione 5.2	Misura 411 – Competitività Misura 412 – Gestione ambiente e territorio Misura 413 – Qualità della vita/diversificazione Misura 421 – Cooperazione Misura 431 – Gestione competenze, animazione	* Di cui al reg. (UE) n. 1305/2013 e n. 1303/2013 Ambito TURISMO SOSTENIBILE: Misura 16.3.1 Misura 6.2.1 Misura 6.4.1 Misura 6.4.2 Misura 7.5.2 Ambito SVILUPPO E INNOVAZIONE DELLE FILIERE: Misura 4.1.1 Misura 4.2.1 Ambito VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO ARCHITETTONICO E PAESAGGISTICO RURALE: Misura 7.6.3 Misura 7.6.4
NUMERO COMUNI GAL	40 Comuni	51 Comuni	56 Comuni

TABELLA 23: TABELLA RIEPILOGATIVA PSL GAL GIAROLO
FONTE: ELABORAZIONE PROPRIA, 2016

4.5 Programmazione 2000-2006

Il GAL *Giarolo Leader Srl*, ha partecipato al Programma di Iniziativa Comunitaria (PIC) LEADER + presentando la propria candidatura alla domanda di contributo per l'attuazione del PSL "Programma di reinterpretazione delle risorse locali per una nuova competitività". Il GAL era allora composto da 40 Comuni, 13 dei quali erano Comuni di fascia pre-montana, i restanti erano appartenenti a due Comunità Montane (C.M. Val Curone, Grue e Ossona; C.M. Valli Borbera e Spinti).

L'area presentava accentuate caratteristiche di marginalità rispetto a contesti analoghi a livello regionale: il territorio rurale e quello montano stavano vivendo un progressivo abbandono con conseguenze sui trend demografici e sulla qualità dell'ambiente naturale.

Essendo l'obiettivo del PIC LEADER + "*stimolare la vitalità socio-economica dei territori rurali e montani più soggetti a fenomeni di marginalizzazione, favorendo le condizioni per la diffusione di modelli di sviluppo autogeni, integrati e sostenibili*" (Regione Piemonte, Complemento di Programmazione LEADER+ 2000-2006, 2008, p.3), è evidente come il GAL rientrasse nelle caratteristiche dell'iniziativa.

Tuttavia, il territorio coinvolto, presentava anche numerosi punti di forza, sui quali è stato possibile basare le prospettive di sviluppo:

- ambiente naturale di pregio;
- produzioni tipiche di valore e di qualità;
- enogastronomia basata sulla tradizione;
- poli di attrazione turistica;
- una buona accessibilità.

Terminata l'analisi dell'area, si chiedeva al GAL di formulare la strategia di sviluppo. Il primo passo fu scegliere il tema catalizzatore tra quelli proposti. Si scelse, in coerenza con le potenzialità ed i fabbisogni espressi, il tema "*valorizzazione dei prodotti locali, in particolare agevolando mediante azioni collettive l'accesso ai mercati per le piccole strutture produttive*" (PSL GAL Giarolo 2000-2006). Il territorio disponeva infatti di un patrimonio di prodotti agricoli, agroalimentari e zootecnici di grande pregio, ottenuti grazie alla serietà ed alla laboriosità dei produttori ed accompagnati dal fascino del paesaggio agrario e rurale di origine.

Dati i caratteri peculiari, i settori agricolo, agroalimentare e zootecnico furono considerati strategici per l'economia locale, anche in virtù delle potenzialità connesse al

rilancio dell'immagine e dell'accoglienza del territorio. La crescente domanda, nell'economia e nel consumo, di prodotti tipici, genuini e di qualità, tali da esaltare tradizione e sapori nel rispetto dell'ambiente, apparve di fondamentale importanza, al fine di trasformare i valori caratteristici del territorio in preziose risorse per lo sviluppo locale.

Le scelte strategiche sono derivate dai risultati della diagnosi svolta, ma anche ed in modo significativo dalle attività di concertazione svolte sul territorio, che hanno consentito di verificare non solo i fabbisogni, ma anche le aspettative ed in particolare gli interessi specifici dei comparti coinvolti.

Ne è derivata una strategia che si sviluppò parallelamente in quattro ambiti, che presentavano tra loro importanti sinergie, senza volutamente assegnare una predominanza netta ad un singolo contesto:

- Contesto produttivo, a favore dello sviluppo delle produzioni tradizionali, e della valorizzazione di quelle già affermate sul mercato, attribuendo loro un ruolo trainante;
- Contesto ambientale, prevedendo iniziative che contribuiscano a tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente naturale e del paesaggio, che rappresenta indubbiamente un valore per il territorio, senza dimenticare la necessità di avviare processi di coinvolgimento del territorio nel complesso, in un processo di progressiva consapevolezza della indissolubilità delle prospettive di sviluppo del territorio con la progressiva valorizzazione e tutela del patrimonio ambientale;
- Contesto culturale, sulla base della considerazione della necessità di valorizzare le valenze locali, e di stimolare il mantenimento dei legami con la tradizione e l'identità locale; la percezione dell'appartenenza ad un territorio che esprime una cultura e tradizioni forti è fondamentale anche per diffondere la condivisione da parte dei soggetti produttivi e della popolazione dei valori "ambientali"; l'integrazione tra patrimonio culturale ed architettonico, con le altre valenze interagenti nell'ambito di un'offerta turistica integrata è una condizione essenziale alla valorizzazione delle produzioni tradizionali locali
- Contesto turistico, che rappresenta un'opportunità di sviluppo, grazie alla presenza di poli di attrazione, di integrazione a livello intersettoriale volta alla collocazione sul mercato di un prodotto strutturato e completo, di stimolazione

di processi di fruizione sostenibile del territorio, di valorizzazione dell'identità locale.

L'elaborazione della strategia è stata frutto della declinazione in priorità strategiche dell'obiettivo scelto: *“integrare le realtà territoriali favorendo il flusso di risorse all'interno dell'area e valorizzarne le risorse specifiche verso l'esterno”* (PSL GAL Giarolo 2000-2006).

Tale obiettivo bene interpretava il fabbisogno espresso dal territorio, e la sua volontà di proseguire su di un percorso in parte già tracciato, che consentiva di cogliere le opportunità generate dalle sinergie tra i punti di forza dell'area.

Dalla diagnosi svolta è infatti emerso come l'area denotava l'esigenza di una promozione coordinata verso l'esterno, al fine di evitare che il successo di alcune produzioni si potesse esaurire all'interno del singolo comparto.

Per compiere un tale passo è stato però necessario operare anche all'interno, da un lato adeguando le valenze territoriali al contesto competitivo moderno (ovvero valorizzando ed innovando le produzioni locali, migliorando la qualità ambientale e del paesaggio urbano e rurale, valorizzando le valenze culturali e storico-architettoniche locali), dall'altro è servito uno sforzo di coordinamento ed integrazione al fine di attivare le sinergie a livello intersettoriale all'interno dell'area.

Le Priorità strategiche sulle quali è stata articolata la strategia sono state quattro, ovvero:

1. Sviluppo dell'integrazione economica ed innovazione: a favore dell'innovazione del contesto produttivo (qualità) e a favore dell'associazionismo per garantire un'integrazione in ottica di filiera d'area che presenti le caratteristiche necessarie a perdurare nel tempo.
2. Valorizzazione e tutela risorse ambientali e naturali: a favore della diffusione di un processo di sviluppo sostenibile, indispensabile a garantire le opportunità di sviluppo locale nel tempo, vista la grande opportunità che rappresentano i prodotti tradizionali locali legati alle produzioni agricole.
3. Valorizzazione delle risorse culturali e turistiche: a favore della valorizzazione delle tipologie edilizie tradizionali in un'ottica di tutela del paesaggio rurale; a favore del mantenimento di pratiche e tipologie costruttive consolidate per consentire di stimolare il senso di identità e appartenenza, valutandone le opportunità di preservazione nel contesto moderno.

4. Integrazione della fruizione turistica attraverso azioni intersettoriali: a favore dell'integrazione dell'offerta turistica attraverso un'integrazione intersettoriale; a favore dello sviluppo turistico sostenibile.

L'impostazione metodologica prevista nell'ambito del PIC Leader+ è stata accolta ed integrata in tale schema strategico, prevedendo per ciascuna delle priorità strategiche interventi compresi nelle seguenti categorie:

- Attività di studio e programmazione mirate all'identificazione di best practices e strategie
- Sviluppo di iniziative Pilota
- Sviluppo di iniziative di animazione, diffusione e trasferimento di best practices

4.5.1 L'articolazione del PSL per l'attuazione della strategia

Di seguito si ripercorre l'articolazione del PSL, riepilogando gli interventi sulla base delle priorità strategiche (PSL GAL Giarolo 2000-2006).

Sviluppo dell'integrazione economica ed innovazione

- ❖ *Attività di studio e programmazione mirate all'identificazione di Best practices e strategie*

Interventi inseriti nel PSL:

- 1.1.1) progetto di filiera di area
- 1.2.1) disciplinari qualità (filiera)
- 5.2.1) progetti di sviluppo associazionismo

- ❖ *Sviluppo di iniziative Pilota*

Interventi inseriti nel PSL:

- 1.1.3) investimenti innovativi (filiera)
- 1.2.3) miglioramento qualità e sostenibilità ambientale
- 5.2.2) avviamento organismi associativi

- ❖ *Sviluppo di iniziative di animazione, diffusione e trasferimento di best practices*

Interventi inseriti nel PSL:

- 3.4.2) iniziative di collegamento intersettoriale, sensibilizzazione ed animazione degli operatori
- 4.1.3) promozione area leader

Valorizzazione e tutela risorse ambientali e naturali

- ❖ *Attività di studio e programmazione mirate all'identificazione di Best practices e strategie*

Interventi inseriti nel PSL:

1.2.2) parametri di qualità ambientale (territorio)

- ❖ *Sviluppo di iniziative Pilota*

Interventi inseriti nel PSL:

3.3.4) diffusione dei sistemi di gestione ambientale (territorio)

1.2.3) miglioramento qualità e sostenibilità ambientale

- ❖ *Sviluppo di iniziative di animazione, diffusione e trasferimento di best practices*

Interventi inseriti nel PSL:

3.4.2) iniziative di collegamento intersettoriale, sensibilizzazione ed animazione degli operatori

4.1.3) promozione area leader

Valorizzazione delle risorse culturali e turistiche

- ❖ *Attività di studio e programmazione mirate all'identificazione di Best practices e strategie*

Interventi inseriti nel PSL:

3.2.1) manuale tipi edilizi

- ❖ *Sviluppo di iniziative Pilota*

Interventi inseriti nel PSL:

3.2.4) conservazione di edifici tradizionali

- ❖ *Sviluppo di iniziative di animazione, diffusione e trasferimento di best practices*

Interventi inseriti nel PSL:

3.4.2) iniziative di collegamento intersettoriale, sensibilizzazione ed animazione degli operatori

4.1.3) promozione area leader

Integrazione della fruizione turistica attraverso azioni intersettoriali

- ❖ *Attività di studio e programmazione mirate all'identificazione di Best practices e strategie*

Interventi inseriti nel PSL:

3.4.1) progetto di sviluppo turistico sostenibile e integrato

4.1.1) piano di comunicazione

❖ *Sviluppo di iniziative Pilota*

Interventi inseriti nel PSL:

3.4.3) allestimento itinerari a favore della fruizione turistica sostenibile

❖ *Sviluppo di iniziative di animazione, diffusione e trasferimento di best practices*

Interventi inseriti nel PSL:

3.4.2) iniziative di collegamento intersettoriale, sensibilizzazione ed animazione degli operatori

4.1.3) promozione area leader

Per rispettare le linee guida dettate dalla Regione Piemonte, come riportato nel terzo capitolo, il GAL Giarolo ha dovuto impostare la propria strategia sulle seguenti caratteristiche: integrata, pilota, trasferibile, complementare, economicamente sostenibile e ambientalmente sostenibile.

4.6 Programmazione 2007-2013 e le misure adottate nel PSL

Il 14 ottobre 2008, il responsabile legale del GAL Giarolo ha presentato la domanda di contributo per l'attuazione del Programma di Sviluppo Locale 2007-2013. Rispetto alla precedente programmazione, l'area di competenza si è ampliata ai comuni collinari e di pianura (rispettando le sollecitazioni provinciali ad inserire nell'area GAL tutti i Comuni contigui al nucleo originario e classificabili eleggibili ai sensi del PSR 2007-2013), comprendendo così 2 Comunità Montane, 3 Comunità Collinari e 5 Comuni. Il GAL ha altresì accolto nella sua compagine societaria tre organizzazioni professionali agricole: la Confesercenti, tre dei Consorzi di cui ha promosso la costituzione in fase di LEADER Plus, la società Nutrival.

La Provincia di Alessandria nell'ambito della Misura 341 (Acquisizione di competenze e animazione. *Consentire alla province piemontesi di acquisire dati di carattere locale utili a favorire la definizione delle linee strategiche dei piani di sviluppo locale, definire l'ambito territoriale di riferimento dell'asse 4 e favorire la rivisitazione dei partenariati dei GAL*³⁰) del PSR della Regione Piemonte 2007-2013, ha così rafforzato il ruolo del GAL Giarolo sul territorio, sia in termini di estensione geografica, sia in favore della compagine societaria. E' emersa, infatti, l'importanza

30

http://www.regione.piemonte.it/cgibin/agri/psr2007_13/misure/misura.cgi?codice=341&misura=3&id=8

dell'azione di coordinamento che il GAL ha assunto nei confronti del tessuto produttivo locale e che ha concretizzato con la formazione di sette consorzi a tutela e garanzia dei principali prodotti dell'enogastronomia tradizionale.

“L’abitudine a lavorare in filiera è stata riconosciuta dagli stessi produttori come il risultato più evidente dell’operato del GAL e come valore da perseguire anche nell’attuale periodo di sua attività; in particolare, i soggetti che sono intervenuti agli incontri di animazione organizzati dalla Provincia hanno chiesto al GAL di continuare il suo lavoro in favore delle produzioni agroalimentari locali, ma anche di estendere il suo metodo di azione ad altri settori del tessuto economico e sociale del territorio” (PSL GAL Giarolo, 2007-2013).

Il GAL Giarolo, nelle passate programmazioni di LEADER II e LEADER Plus, ha rinforzato con interventi strutturali e con azioni sistematiche la costruzione di filiere molto organizzate promuovendo i prodotti tradizioni legati alle attitudini del territorio.

“In un quadro generale di produzioni di qualità, che hanno già abbandonato o tendono ad abbandonare il campo delle *commodities* per affermarsi come *specilities*, si riconoscono percorsi strutturati di filiera, nel senso più autentico del termine, nei seguenti settori:

- Lattiero-caseario: il GAL ha svolto un’intensa azione di animazione tra i produttori promuovendo la costituzione del *Consorzio del Montebore*, a cui aderirono 16 aziende e che hanno dato avvio all’iter per il riconoscimento della DOP;
- Viti-vinicolo: Il territorio del Giarolo comprende due areali di produzione di vini DOC: la DOC “Gavi o Cortese di Gavi” e la DOC “Colli tortonesi”. I produttori del territorio aderiscono rispettivamente a due consorzi: il Consorzio del Gavi (65 associati, 49 dei quali hanno sede in area GAL) e il Consorzio Piemonte Obertengo (28 associati), quest’ultimo formatosi con il contributo del GAL Giarolo.
- Frutticolo: L’area del Giarolo è, da sempre, particolarmente vocata alla frutticoltura, con tre prodotti inseriti tra i PAT del Piemonte (ciliegia bella di Garbagna, mela Carla e mela della Val Curone, per la quale è avviato il percorso per il riconoscimento IGP) ed un prodotto in fase di certificazione IGP (pesca di Volpedo). Nel settore frutticolo, il GAL ha promosso la creazione di due consorzi per la tutela della pesca di Volpedo, con 101 produttori associati, e della ciliegia di Garbagna, cui aderiscono 37 aziende.

- Carne: L'area del Giarolo caratterizza la sua produzione soprattutto nel comparto bovino e in quello suino; nel primo caso, il prodotto d'eccellenza è la carne all'erba, nel secondo caso, la produzione si concentra sul salame nobile del Giarolo. Ciascuna delle due filiere si riconosce in uno specifico Consorzio, la cui nascita è stata promossa dal GAL (il Consorzio di tutela della Carne all'erba del Giarolo, Panà, Ebro, con 22 aziende associate e il Consorzio Salame delle Valli Curone, Grue e Ossona, con 32 aderenti); sempre il lavoro del GAL ha favorito la ripresa della produzione primaria che, nel tempo, si era decisamente affievolita, soprattutto con riferimento all'allevamento suino, causando una quasi totale importazione della carne necessaria alla produzione del salame per cui erano state attivate le procedure per il riconoscimento della DOP" (PSL GAL Giarolo, 2007-2013).

Per quanto riguarda l'artigianato tipico, l'unico settore in grado di sviluppare una filiera appariva essere il legno, per motivazioni territoriali (il GAL dispone di grandi quantità di legno), quantitative (era il settore con il maggior numero di imprese rivolte alla qualità e tipicità della produzione) e di opportunità.

Riferendosi alle passate attività del GAL Giarolo, l'ambito turistico non è stato il focus della strategia di sviluppo di LEADER Plus che ha puntato sulla la crescita competitiva e di sistema delle produzioni tipiche e la qualificazione ambientale dell'area. Però, il GAL ha dato avvio ad un primo input di "messa in rete del patrimonio locale", mediante la creazione di un itinerario turistico sviluppato in due percorsi che risalgono le valli appenniniche fino a giungere alle due Comunità Montane, le cui mete principali interessano luoghi in cui è presente l'architettura religiosa minore.

Il GAL Giarolo non ha mai trattato il settore dei servizi e, in generale, della qualità della vita, nel suo precedente PSL; con riferimento, invece, all'esperienza di cooperazione Terre Alte³¹, è stata realizzata una prima valutazione circa la possibile

³¹ "Il progetto Terre Alte coinvolge i quattro GAL Appennino Genovese (Liguria), Alto Oltrepo' (Lombardia), Giarolo Leader (Piemonte) e Soprip (Emilia Romagna) in una strategia di sviluppo e valorizzazione delle alte valli appenniniche di confine. Qui per anni si è assistito ad uno spopolamento dei paesi e ad un impoverimento delle economie locali, causato soprattutto dalla progressiva attrazione verso il fondovalle. Il territorio di competenza di ciascuno dei quattro GAL confina con gli altri, in una zona compresa tra le Province di Alessandria, Genova, Pavia, Parma e Piacenza. E proprio su quest'area la collaborazione tra i quattro Gruppi va ad agire, su un territorio, quello delle "Terre Alte", che comprende cinquanta comuni oltre a porzioni di altri quaranta e circa il diciotto per cento della superficie delle cinque province, ma solo il 2,21 % dei relativi abitanti" (Dal sito Agenzia di sviluppo, GAL genovese).

attivazione di servizi per la popolazione delle aree più marginali (le terre alte, appunto) del territorio dei quattro GAL che hanno partecipato al progetto, per verificare l'opportunità di agire in una logica di collaborazioni che superino i confini amministrativi.

Dal punto di vista economico-produttivo quindi, all'inizio della programmazione l'area del Giarolo era caratterizzata da una buona vitalità produttiva, pur nella marginalità geografica in cui gli operatori agivano e nonostante la fragilità del tessuto sociale minacciato dal difficile rapporto tra l'uomo e la montagna. Allo stesso tempo, il motore dello sviluppo locale era decisamente piccolo per affrontare, in termini di prezzo e di quantità, la concorrenza esterna e per soddisfare pienamente le esigenze di lavoro della popolazione residente.

Le produzioni agroalimentari originavano un *cluster* potenziale sufficientemente radicato che si avvantaggiava di un forte legame con la tradizione e di una competenza accentuata della manodopera, per lo più giovane e motivata; ad esso, il GAL Giarolo aveva offerto un contributo importante, con il sostegno alla creazione di forme collettive di tutela e promozione dei prodotti, che ha parzialmente attenuato la debolezza endemica che deriva dalle piccole dimensioni di impresa che caratterizzano molta parte dell'attività agricola (PSL GAL Giarolo, 2007-2013).

All'inizio della programmazione i Consorzi formati erano ancora “giovani” e scarsamente autonomi. L'obiettivo posto fu dunque quello di rinsaldare le connessioni interne sostenendo i momenti e le opportunità di “fare rete” tra le imprese esistenti, rafforzando i legami latenti (ad esempio tra prodotti tipici e ristorazione) e ricercando punti di equilibrio tra le diverse componenti e i diversi interlocutori locali.

A tale finalità, si affiancava, potenzialmente contiguo, il percorso di valorizzazione delle risorse endogene, attraverso l'integrazione tra agricoltura, ambiente e turismo secondo un legame che è tanto stretto quanto importante sia per i settori produttivi, che per quelli legati all'accoglienza, in un circolo virtuoso che si esalta nel promuovere la qualità complessiva del territorio.

Gli obiettivi specifici che il PSL “Crescere in rete” pone alla base della propria strategia sono basati sul raggiungimento di forme di collaborazione tra gli operatori locali e le risorse che non restano bloccate al settore di appartenenza ma si realizzano

proprio a motivo della multidisciplinarietà. Il concetto di filiera, cardine per il GAL Giarolo, parte dalle produzioni primarie ma si realizza, nella dimensione locale, nella costruzione di rapporti continuativi con il sistema turistico; *“allo stesso modo, il prodotto turistico che il GAL si propone di costruire non può prescindere da un’offerta enogastronomica di qualità e dalla tutela e valorizzazione di un territorio che è, insieme, paesaggio rurale, ambiente naturale, elementi antropici e patrimoni storico-culturali”* (PLS GAL Giarolo, 2008, p. 19).

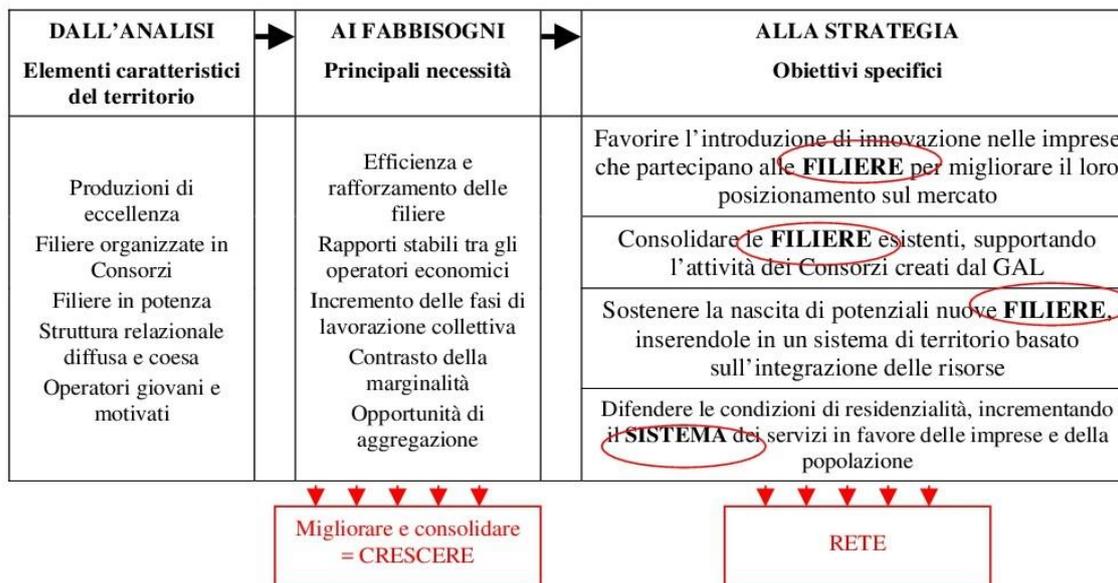
Gli obiettivi specifici del GAL, quindi, non sempre considerano la divisione in Assi della struttura del PSR ma, di caso in caso, modificano, spesso dettagliando, le finalità delle azioni, rispettando però il quadro generale di finalità che questo persegue. Di seguito è riportata la tabella, estrapolata dal PSL del GAL Giarolo, in cui sono schematizzati gli obiettivi specifici del PSR (divisi per Assi di appartenenza) a cui corrispondono obiettivi specifici del PSL (tabella 24).

Obiettivi specifici del PSR		Obiettivi specifici del PSL “Crescere in rete”
Asse 1 - Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale	Promozione dell'ammodernamento e dell'innovazione nelle imprese finalizzati alla sostenibilità, all'efficienza produttiva e all'orientamento al mercato	Favorire l'introduzione di innovazione nelle imprese che partecipano alle filiere agroalimentari locali per migliorare il loro posizionamento sul mercato
	Miglioramento della capacità imprenditoriale e delle competenze professionali degli addetti al settore agricolo e forestale	
	Promozione dell'integrazione di filiera	Consolidare le filiere agroalimentari esistenti, supportando l'attività dei Consorzi creati dal GAL Sostenere la nascita di potenziali nuove filiere, inserendole in un sistema di territorio basato sull'integrazione delle risorse
Asse 2 - Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale	Presidio del territorio nelle aree a rischio di marginalizzazione	Sostenere la capacità di accoglienza del territorio in favore dei residenti e dei visitatori esterni, preservandone le specificità paesaggistiche e architettonico-culturali
	Tutela del suolo e del paesaggio	
Asse 3 - Qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale	Miglioramento dell'attrattività e della qualità della vita dei territori rurali	Difendere le condizioni di residenzialità, incrementando il sistema dei servizi in favore delle imprese e della popolazione
	Consolidamento e sviluppo delle opportunità occupazionali e di reddito	
	Sviluppo della diversificazione dell'azienda agricola	Organizzare il sistema dell'offerta turistica locale, integrando le risorse in funzione della costruzione di un prodotto da proporre al mercato
Asse 4 - Leader	Rafforzamento della capacità progettuale e gestionale locale	Consolidare le reti di collaborazione ed organizzare le istanze locali attraverso meccanismi partecipativi
	Valorizzazione delle risorse endogene dei territori	

TABELLA 24: SCHEMA DELLE RELAZIONI TRA GLI OBIETTIVI SPECIFICI DEL PSR E DEL PSL DEL GAL GIAROLO
Fonte: PSL GAL GIAROLO 2007-2013

Anche la strategia del PSL è fondata principalmente sul concetto di rete che interpreta in tre dimensioni fondamentali:

1. la rete come relazione tra soggetti, come rapporto organizzato di settori e di fasi produttive, come integrazione tra risorse umane e materiali;



SCHEMA 3
 FONTE: PSL GAL GIAROLO, 2008

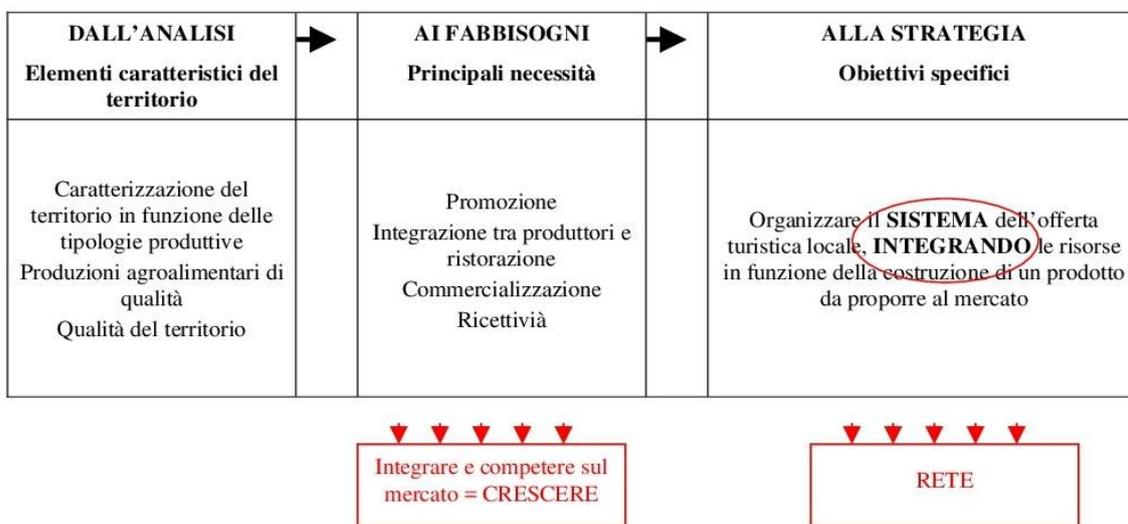
2. la rete come legame con la tradizione e con i segni tangibili che questa ha prodotto sul territorio,



SCHEMA 4
 FONTE: PSL GAL GIAROLO, 2008

3. la rete come ricerca del sistema per rendere più fluida ed efficace la comunicazione, per avvicinare i prodotti al mercato, per attrarre e

mantenere imprese su territori marginali, per trasmettere servizi con la velocità e le opportunità che solo le moderne tecnologie dell'informazione possono assicurare.



SCHEMA 5
 FONTE: PSL GAL GIAROLO, 2008

Crescita economica, persistenza culturale e innovazione, nel PSL del GAL Giarolo, non sono aspetti alternativi, ma complementari che si rafforzano a vicenda. Il senso del locale, rappresentato dal legame con il territorio e le sue vocazioni, e il senso del globale insito nel desiderio di aprirsi a nuovi mercati e a nuove possibilità, si uniscono nella strategia del GAL Giarolo, fornendo i riferimenti per la concreta produzione di senso esistenziale e di crescita economica dentro alla propria cultura di appartenenza, messa in grado di dialogare con tutte le altre.

Individuate le principali necessità e stabiliti gli obiettivi specifici, si è definito l'OBIETTIVO GENERALE: “innovare il sistema di rapporti tra imprese, popolazione e territorio per accrescere l'integrazione e consolidare il livello di residenzialità”.

Il GAL ha dovuto poi identificare delle linee di intervento, coerentemente con le indicazioni riportate nel PSR, a cui sono associate le misure principali, le azioni e le misure correlate.

Il Giarolo ha determinato quattro linee di intervento:

1. La rete dei prodotti: le forme collettive a supporto della competitività delle filiere;
2. La rete dei servizi: l'organizzazione della conoscenza e le tecnologie dell'informazione come fattore di servizio alla popolazione e alle imprese;

3. La rete delle risorse: la qualità del territorio per sostenere la sua capacità di accoglienza;
4. La rete ricettiva: l'organizzazione e la promozione del prodotto turistico a partire dal riconoscimento della sua identità.

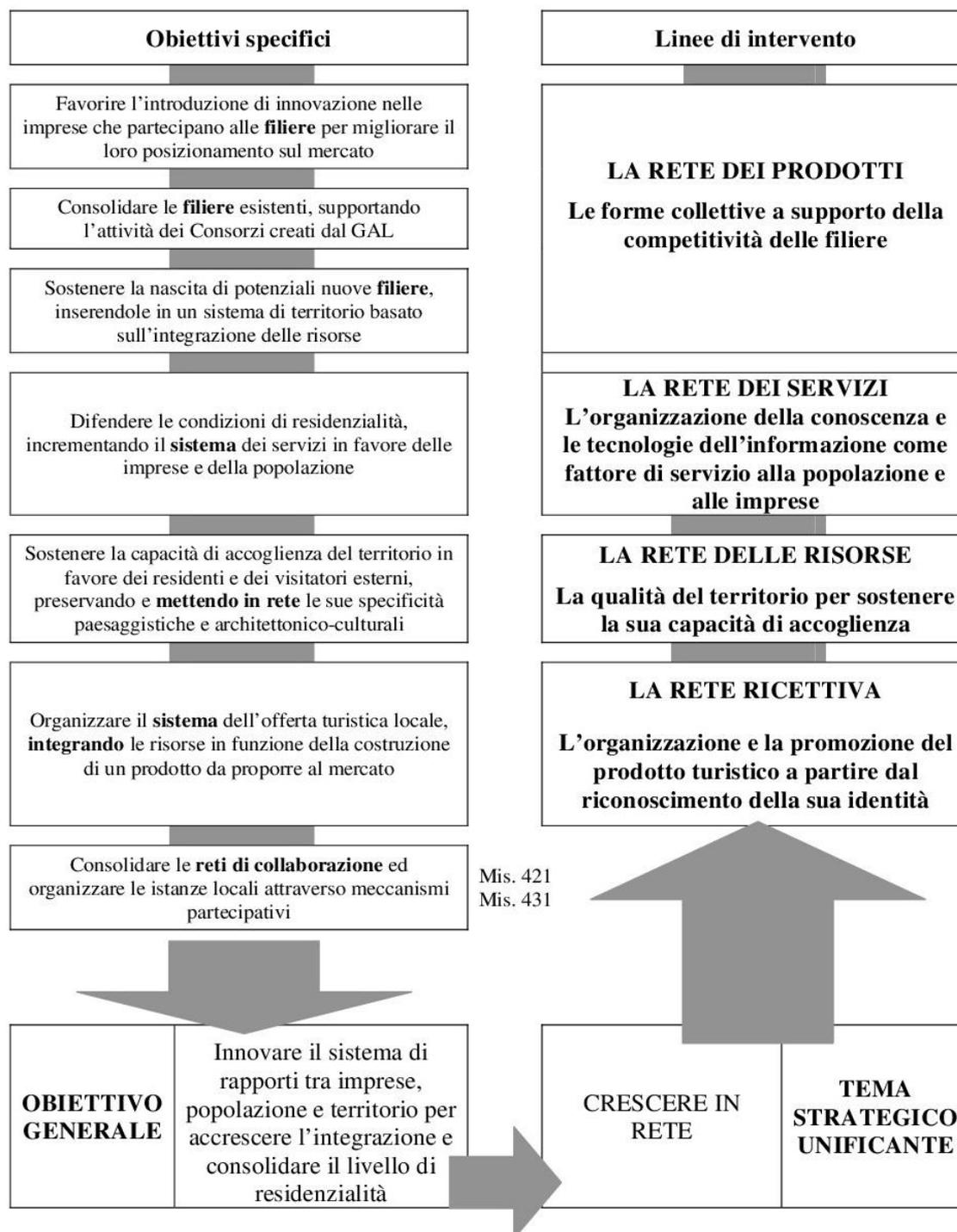


FIGURA 39: INDIVIDUAZIONE DELLE LINEE DI INTERVENTO IN RELAZIONE AGLI OBIETTIVI SPECIFICI
 FONTE: PSL GAL GIAROLO 2007-2013

Alla prima linea di intervento corrisponde la **Misura 312** (Sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese), le azioni 1a (Sviluppo delle microimprese) e 2a (Creazione di microimprese) e sono collegate le misure:

- 123 Az.3 (Sviluppo delle microimprese di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli),
- 121 (Ammodernamento delle aziende agricole),
- 111 Az.1 (Formazione professionale e informazione rivolte agli addetti dei settori agricolo e alimentare),
- 331 (Formazione e informazione),
- 133 (Attività di informazione e promozione riguardo ai prodotti che rientrano nei sistemi di qualità alimentare).

Alla seconda linea di intervento è abbinata la **Misura 321** (Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale), le azioni 1a (Servizi di accompagnamento allo sviluppo e creazione di impresa) e 2a (Avviamento dei servizi innovativi per la popolazione) e sono collegate le misure:

- 321 Az.2b int.1 (Avvio di laboratori multimediali);
- 321 Az. 2b int.2 (Realizzazione di micro-cinema);
- 321 Az. 2b int.3 (Avvio di attività ludico-sportive, in collaborazione con le strutture sportive attive sul territorio);
- 321 Az. 2c (Realizzazione di micronidi).

La terza linea di intervento è collegata con la **Misura 323** (tutela e riqualificazione del patrimonio rurale). Le azioni sono: 2a (Studio per l'individuazione degli elementi tipici del patrimonio naturale locale); 2b (Investimenti materiali di conservazione del patrimonio naturale locale); 3a (Studio per l'integrazione degli impianti di produzione di energie rinnovabili negli edifici esistenti); 3b (Predisposizione di un programma di censimento degli elementi detrattori del territorio); 3c (Investimenti materiali per l'eliminazione degli elementi detrattori). La misura collegata è:

- 227 (Sostegno agli investimenti non produttivi).

La **Misura 313** (Incentivazione di attività turistiche connesse alla fruizione sostenibile del territorio rurale) è abbinata alla quarta linea di intervento. Le azioni ad essa collegate sono la 2a (Sviluppo e commercializzazione di servizi al turista a supporto dell'offerta locale), la 2b (Realizzazione di una rete di ricettività rurale diffusa), 2c (Predisposizione e commercializzazione di pacchetti turistici) e 2d

(Organizzazione di eventi promozionali a sostegno dell'offerta turistica). La misura correlata è:

➤ 311 Az. 2d (Realizzazione di ricettività diffusa di tipo agriturismo).

Rispetto alla dotazione assegnata in sede di approvazione del PSL, (3.776.500 € nel 2009), il GAL Giarolo ha attivato notevoli risorse finanziarie, attestando il contributo pubblico complessivamente erogato a 6.390.644 € nel 2013.

L'entità delle risorse totali erogate dal GAL Giarolo è cresciuta quindi del 69% rispetto alla disponibilità finanziaria iniziale, grazie all'importante risposta del territorio verso le iniziative proposte dal GAL.

“Le maggiori risorse a disposizione sono state quasi interamente indirizzate a favore del settore imprenditoriale e, in particolare, hanno soddisfatto le esigenze di investimento proposte dal comparto agricolo locale che, in un sistema di filiera, ha evidenziato una propensione alla spesa che non ha termini di confronto con nessuna delle altre 12 realtà Leader piemontesi” (GAL Giarolo LEADER, 2013).

IL GAL Giarolo è riuscito, grazie al contenimento delle spese di gestione ed alle azioni a regia diretta, ad erogare al territorio il 90% delle risorse attivate, pari ad oltre 5.790.000 €.

I costi di gestione dal GAL Giarolo nella fase di attuazione della strategia del PSL sono stati pari a 431.900,00 €, mentre le azioni a regia hanno comportato una spesa pari a 168.063,01 €.

L'art. 59 del Reg.CE 1698/2005 permette di avere a disposizione di ciascun GAL, un contributo pubblico massimo pari al 20% dell'ammontare del proprio piano finanziario per le attività connesse alla gestione generale e al buon funzionamento

Dall'analisi di questi dati si evidenzia l'efficacia gestionale del GAL rendendolo il più virtuoso a livello regionale.

Le risorse finanziarie destinate al territorio del GAL Giarolo sono state ripartite tra imprese e soggetti private ed Enti pubblici. Precisamente l'83% delle risorse (pari a 4.829.452 €) è stato destinato a soggetti ed imprese private attraverso l'attivazione di n.5 Misure e sono state assegnate dalla Misura 121, il rimanente 17% è stato destinato ad Enti pubblici attraverso l'attivazione di n. 1 Misura esclusiva e 2 condivise con il settore privato.

In tutto sono state attivate 8 Misure mediante la pubblicazione di 12 bandi ed a vantaggio di ben n. 187 beneficiari finali.

La Misura 121 è quella che ha beneficiato di maggiori contributi ben il 70% delle risorse attivate per 111 beneficiari finali destinando le risorse alla costruzione e al completamento delle filiere locali agricole, alle quali il GAL ha liquidato ben 4.061.701 € di contributi, con un incremento della dotazione iniziale stimata in fase di candidatura in 250.000 €.

Le Misure a finalità pubbliche, a vantaggio di 44 soggetti, hanno riguardato:

- il recupero del patrimonio naturale (323.2b): 15 interventi di cui 12 realizzati da soggetti pubblici e 3 da privati;
- la valorizzazione dei beni storico - architettonici locali (323.3c): 20 interventi di cui 9 realizzati da soggetti pubblici e 3 da privati;
- l'attivazione di servizi alla popolazione, con particolare riguardo all'offerta sportiva e ai collaboratori multimediali (321.2b): 9 interventi di soggetti pubblici.

Ai 46 beneficiari delle restanti Misure sono stati erogati complessivamente contributi per circa 767.000 €.

Gli interventi sono stati finalizzati a:

- completamento dei sistemi di filiera (123.3 e 312.1a)
- potenziamento del sistema ricettivo locale (313.2b e 311).

4.7 Programmazione 2014-2020

Il GAL Giarolo, ha partecipato alla candidatura dell'attuale programmazione, presentando il suo PSL "Da Libarna a Coppi: una terra sempre in corsa. Natura, cultura, enogastronomia lungo le vie dell'appennino alessandrino".

Il titolo fa richiamo non solo a due frazioni appartenenti a Comuni del GAL, ma anche al "Campionissimo" Fausto Coppi forse il più grande campione di ciclismo di tutti i tempi, nato a Castellania (in provincia di Alessandria) il 15 settembre del 1919. A lui è dedicata "La Mitica", una ciclostorica da percorrere con biciclette d'epoca, organizzata ogni anno sui "Colli di Coppi" con partenza e arrivo a Castellania e che richiama numerosissimi partecipanti e visitatori italiani e stranieri. *"Spinti dall'idea di mantenere sempre viva la memoria del mito di Fausto Coppi valorizzando al contempo il bellissimo territorio in cui è nato, le Colline Tortonesi, l'intento è quello di elevare questi luoghi a punto di interesse turistico, abbinandoli anche all'offerta delle eccellenze culturali ed enogastronomiche. Percorrere i "Colli di Coppi" vuol dire*

immersersi in un'esperienza unica in un contesto paesaggistico sorprendente, ideale per praticare cicloturismo ma anche per la semplice camminata, dove spiccano le strade "bianche", le vie comunali o interpoderali lontane dal traffico che talvolta lambiscono i vigneti di questa terra, dove soffia ancora forte il vento del Campionissimo. Quindi gli amici de "La Mitica" propongono di raggiungere i "Colli di Coppi" e di viverli con un approccio lento e sostenibile, e di gustarsi fino in fondo questi luoghi ricchi di attrattive naturalistiche, storiche, artistiche ed ambientali" (dal sito "Libarna Arteventi" <http://scoprilibarna.it/discover/un-viaggio-tra-i-colli-di-coppi-sulle-tracce-del-campionissimo>).

Pedalando tra i "Colli di Coppi" si passa anche per l'Area archeologica di Libarna, area sottoposta alla tutela e gestione della Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le province di Alessandria, Asti e Cuneo.

Il GAL è attualmente composto da 56 Comuni, copre una superficie di 905,3 kmq ed ha una popolazione complessiva di 53.261 abitanti (dato aggiornato al 2015).

Il passaggio amministrativo da Comunità Montane ad Unioni Montane di Comuni³² ed il riconoscimento dei rapporti sociali ed economici che l'area appenninica intrattiene con i Comuni di fondovalle (Tortona e Novi Ligure in special modo), ha portato ad una ridefinizione dell'area GAL; *"se infatti il Tortonese (per i Comuni eleggibili a Leader) era già stato interamente ricompreso entro i confini GAL con la programmazione 2007/2013, il territorio novese aveva subito il frazionamento amministrativo legato alle vecchie Comunità Montane risultando diviso sui due GAL alessandrini (Gavi e i Comuni collinari intorno a Novi con il GAL Giarolo, l'area della Val Lemme a monte di Gavi con il GAL Borba)"* (PSL 2014/2020, GAL Giarolo).

Smembrata la Comunità Montana, la nuova Unione della Val Lemme (comprendente i Comuni di Parodi Ligure, Carrosio, Voltaggio e Fraconalto) ha domandato e ottenuto di entrare a far parte del GAL, ricostituendo così quella fascia territoriale che da Novi, passando per Gavi, risale fino al confine con la Liguria. Il rafforzamento del GAL nella zona del novese si compiva con l'adesione del Comune di San Cristoforo.

"Si conferma, nella sostanza, la natura prevalentemente collinare di un contesto territoriale tipicamente appenninico, che raggiunge quote altimetriche non particolarmente elevate, senza veri e propri fattori di impedenza" (PSL 2014/2020, GAL Giarolo).

³² Ai sensi della l.n. 56/2014 e delle ll.rr. 11/2012 e 3/2014.

I diversi periodi di programmazione LEADER hanno avuto effetti positivi sia sul consolidamento della coesione territoriale che sulla sensibilizzazione alla partecipazione alle iniziative promosse. Alla vigilia dell'attuale programmazione, il territorio coinvolto aveva ereditato *“un tessuto imprenditoriale solido, una buona propensione all'investimento, un orientamento alla qualità e una certa abitudine a lavorare in rete”*, dovuta all'esperienza dei consorzi formati dal GAL durante le precedenti programmazioni.

Nel settore viti-vinicolo, ad esempio, i produttori del territorio aderiscono al “Consorzio di tutela del Gavi” con 72 aziende aderenti, 37 delle quali appartengono al GAL, e il “Consorzio Piemonte Obertengo” con 21 delle 24 aziende aderenti in area GAL.

Nel settore frutticolo operano, invece, tre consorzi ovvero i Consorzi della pesca e dell'albicocca di Volpedo e il Consorzio della ciliegia di Garbagna, *“ma il vero motore del percorso di aggregazione dei produttori locali è la cooperativa Volpedo Frutta, nata nel 1993, con 137 soci e circa 50.000 q. di frutta. Il settore non raggiunge le dimensioni distrettuali di realtà come il Saluzzese, ma propone una qualità elevata (maturazione sulla pianta, prodotto a residuo zero, tracciabilità della filiera - attuata con il contributo Leader 2007/13), una buona professionalità degli operatori e consolidati rapporti di collaborazione tra questi ultimi, soprattutto nelle fasi produttive”* (PSL 2014/2020, GAL Giarolo).

La presenza di allevamenti (bovini in modo particolare), origina eccellenze produttive nel settore lattiero-caseario con il formaggio Montebore e nel settore della carne, con il salame nobile e la carne all'erba.

“Identificate anche a livello regionale come commodity, le dinamiche di filiera che riguardano tali produzioni, sono condizionate dal numero limitato di aziende e dalla dimensione contenuta di queste; il percorso di integrazione che il GAL ha avviato con l'esperienza dei consorzi, si è mantenuto più debole e con una dimensione essenzialmente locale, così come locale è il mercato verso il quale mostrano di potersi rivolgere; gli stessi consorzi non sono riusciti ad acquisire una vera e propria capacità operativa e non hanno assunto il ruolo auspicato di coordinatore delle potenzialità individuali, verso una presenza organizzata sul mercato” (PSL 2014/2020, GAL Giarolo).

Per quanto riguarda il profilo storico-culturale ed architettonico, il GAL aveva intrapreso, nella precedente programmazione, una politica di recupero e valorizzazione

del patrimonio architettonico locale, realizzando un Manuale di buone prassi contenente anche i 38 interventi effettuati grazie ad un contributo di 800.000 €.

Dalla diagnosi del territorio è emerso che l'area conserva spiccate qualità e potenzialità per lo sviluppo del turismo rurale. Tale ipotesi è avvalorata anche dalla crescente diffusione di agriturismi sul territorio e quindi di posti letto disponibili, pur non essendo distribuiti uniformemente (8 comuni sono ad oggi privi di ricettività, 15 con una sola struttura e 15 con più di tre³³).

Il percorso di compilazione del PSL, per la corrente programmazione, chiedeva al GAL di individuare, dopo aver effettuato la diagnosi ed elaborato l'analisi swot, i fabbisogni in ordine di priorità del territorio, mettendoli in relazione con il PSR e con il CLLD LEADER (Misura 19), che rimarca la necessità di “creare opportunità di sviluppo nelle aree rurali”.

A livello regionale, i punti di incontro riguardano la “*valorizzazione delle produzioni locali (F.07), la diversificazione delle aziende agricole soprattutto in prospettiva turistica (F.05), la tutela e conservazione dell'ambiente e del paesaggio (F.11), la gestione integrata delle azioni di sviluppo e l'infrastrutturazione del territorio legata alla sua attrattività turistica (F.17)*” (PSL 2014/2020, GAL Giarolo).

I fabbisogni dell'area GAL, in ordine di priorità sono i seguenti:

- F1: integrazione tra gli operatori locali, nell'ambito di un sistema organizzato di offerta in grado di “vendere” il territorio all'utente;
- F2: miglioramento della fruizione pubblica delle risorse ambientali, architettoniche e storico-culturali;
- F3: attivazione di servizi al turista sia con la creazione di nuove imprese, sia attraverso la diversificazione nell'ambito delle imprese esistenti;
- F4: rafforzamento delle imprese che operano nei settori strategici dell'economia rurale del territorio;
- F5: recupero degli elementi tipici del paesaggio storico-architettonico;
- F6: consolidamento e promozione dell'immagine del territorio per acquisire nuovi segmenti di mercato e puntare ad una stagione turistica che comprenda tutto l'anno.

Nel foglio 2 degli allegati è possibile visionare la scheda che rappresenta i fabbisogni del sistema socio-economico e territoriale del GAL in relazione con quelli regionali.

³³ Fonte: Osservatorio del turismo

Individuati i fabbisogni si è sviluppata la strategia d'intervento, definendo l'obiettivo generale, le priorità strategiche, l'obiettivo trasversale e le connessioni con gli indirizzi contenuti nella Strategia macroregionale alpina EUSALP³⁴.

L'obiettivo generale del programma è la “costruzione del prodotto turistico “le terre di Coppi e di Libarna”, attraverso l'organizzazione e la messa in rete delle componenti naturali (ambiente), antropiche (emergenze storico-architettoniche e il paesaggio rurale) e socio-economiche (imprese agricole, agro-alimentari, artigianali e turistiche) del territorio” (PSL 2014/2020, GAL Giarolo).

Le priorità stabilite dal GAL presuppongono di:

1. Qualificare l'offerta turistica locale per favorire la permanenza dei visitatori;
2. Migliorare la fruibilità del territorio;
3. Incrementare la conoscenza del territorio e dei prodotti locali di qualità rafforzando i legami tra produttori primari e accoglienza turistica;
4. Migliorare la qualità complessiva del territorio e delle risorse produttive.

Le priorità selezionate dal GAL devono essere coerenti e relazionarsi con quelle stabilite dalla UE secondo il Regolamento (UE) 1305/2013 all'art. 5. In merito è stato inserita la scheda esemplificativa nel foglio 3 degli allegati.

Alle priorità sopraelencate si affianca l'obiettivo trasversale: rafforzare le imprese locali e la loro competitività sul mercato.

Per quel che concerne le connessioni che si devono tenere in considerazione con gli indirizzi della Strategia Macroregionale Alpina, esse si fondano sull'agricoltura (Obiettivo 1³⁵ di EUSALP) e sul turismo sostenibile (Obiettivo 3³⁶ di EUSALP).

“Operativamente, il GAL intende realizzare un sistema di reti territoriali che, connettendo le risorse locali in proposte organizzate di fruizione, affidino agli agricoltori, agli albergatori, ai ristoratori, agli operatori turistici, agli artigiani il ruolo di gestori attivi delle stesse, permettendo loro di partecipare, con le rispettive motivazioni imprenditoriali, al programma di valorizzazione del bene pubblico di cui tutti sono parte e che è rappresentato dal territorio nel suo complesso” (PSL 2014/2020, GAL Giarolo).

³⁴ COM 28/7/2015 e COM 2015 366 final.

³⁵ Obiettivo 1: offrire a tutti gli abitanti un equo accesso alle opportunità di lavoro con il mantenimento/sviluppo dell'alta competitività della Regione.

³⁶ Obiettivo 3: offrire a tutti un quadro ambientale più inclusivo; promuovere e sviluppare soluzioni energetiche da fonti rinnovabili sempre più affidabili e rispettose dell'ambiente.

Il modello strategico definito dal GAL utilizza un approccio integrato e innovativo:

- da una organizzazione "verticale", per singolo prodotto o comparto, PROMUOVE UNA ORGANIZZAZIONE "ORIZZONTALE", che coinvolge diverse categorie imprenditoriali e le amministrazioni locali verso un obiettivo comune;
- da una spinta "centrifuga" a far uscire i prodotti locali verso mercati esterni all'area GAL, ATTIVA UNA FORZA "CENTRIPETA", che attrae i turisti/consumatori verso l'area stessa, la quale diventa mercato privilegiato delle sue eccellenze produttive;
- da una forma "atomistica" di sviluppo, in cui ciascun operatore agisce singolarmente per il proprio interesse, INNESCA UN PERCORSO DI CRESCITA "CONDIVISA", con l'integrazione di operatori e di investimenti per la valorizzazione del territorio nel suo complesso.

Da suddetto impianto operativo derivano i tre ambiti tematici, il principale e i due secondari, (si veda il foglio 4 degli allegati) di intervento sui quali i GAL predispongono la struttura del proprio PSL:

AT1: TURISMO SOSTENIBILE

AT2: SVILUPPO E INNOVAZIONE DELLE FILIERE

AT3: VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO ARCHITETTONICO E
PAESAGGISTICO RURALE

La potenzialità del territorio come destinazione turistica è dimostrata dall'elevata qualità ambientale antropico-naturale in linea con il modello di fruizione attualmente privilegiato dagli utenti.

“Inoltre, la programmazione turistica di area vasta (Regione Piemonte, ATL Alexala), da tempo orientata verso il consolidamento di un'offerta specializzata sul cicloturismo e sull'outdoor, è in sintonia con la naturale vocazione del territorio e consente di ipotizzare strategie di azione integrate.

Il passaggio da una situazione potenziale ad un'effettiva occasione di sviluppo locale richiede, tuttavia, che siano risolte alcune criticità, dando risposta ai fabbisogni individuati su scala territoriale:

- innanzitutto, l'assenza di una visione strategica unitaria e il prevalere di un approccio atomistico degli operatori non hanno, fino ad oggi, permesso al territorio di emergere in modo soddisfacente nei confronti del mercato;

- in secondo luogo, la mancanza di collaborazione tra il sistema turistico propriamente detto, le realtà produttive tradizionali e il sistema istituzionale hanno indebolito l'immagine percepita del territorio, mantenendola al di sotto di quanto ci si sarebbe potuto attendere;
- ancora, alcune carenze strutturali, infrastrutturali e di servizio hanno compromesso un'adeguata fruibilità delle risorse locali, nonché la loro capacità di attrarre i visitatori come luogo di consumo turistico vero e proprio anziché come meta per semplici escursioni occasionali o, peggio, come territorio di passaggio.

Sull'insieme di tali considerazioni, i concetti chiave intorno ai quali si sviluppa l'ambito principale della strategia sono due:

- RETE DI RISORSE E OPERATORI;
- ITINERARIO TEMATICO, a connettere anche fisicamente i nodi della rete.

L'itinerario tematico consente di scandire il territorio in momenti articolati e distinti, per far emergere diversi valori di comparti differenti: enogastronomico, naturalistico, geologico, culturale, storico, paesaggistico, agro-ambientale. La combinazione di più itinerari tematici, che si intersecano e parzialmente sovrappongono tra loro, permette di valorizzare l'intero territorio GAL nel prodotto che tutti li rappresenta: "LE TERRE DI COPPI E DI LIBARNA".

La rete e il dialogo positivo tra i soggetti economici e istituzionali che operano sul territorio consentono lo sviluppo del sistema turistico inteso come elemento trasversale, capace di legare tutti i settori dell'economia locale, rafforzando l'immagine di ciascuno e quella complessiva del territorio. I nodi della rete, infatti, appartengono ai comparti:

- PRODUTTIVO/COMMERCIALE/ARTIGIANALE;
- TURISTICO/RICETTIVO/di RISTORAZIONE;
- PUBBLICO/di PUBBLICA FRUIZIONE.

La propensione verso percorsi per il turismo lento (escursionistici e cicloturistici), oltre a esprimere una vocazione naturale del territorio (il richiamo a Coppi non è stato scelto a caso), consente al turista di fruire di un incontro di grande suggestione con le emergenze più significative dell'ambiente naturale e antropico locale. Si giova, in questo senso:

- della morfologia dell'Appennino e delle colline pre-appenniniche, con rilievi moderati e pendii dolci, adatti a qualsiasi utente;

- della struttura reticolare del sistema viario minore, che organizza anelli e circuiti di lunghezza e difficoltà variabili, per appassionati della vita all'aria aperta.

Gli ambiti tematici secondari si inseriscono a supporto dell'ambito principale in considerazione degli elementi fondamentali del modello di turismo rurale; secondo la "Carta dei Principi per un turismo sostenibile nelle aree rurali" (AIAB 2001), infatti:

- la natura sostenibile del turismo implica la sua INTEGRAZIONE NELL'AMBIENTE NATURALE, CULTURALE E UMANO;
- la CONSERVAZIONE E IL RECUPERO DEGLI ELEMENTI NATURALI costituisce un pre-requisito essenziale;
- il RICONOSCIMENTO DELL'IDENTITÀ DEL TERRITORIO E IL SOSTEGNO ALLA SUA CULTURA devono svolgere un ruolo centrale nella formulazione di strategie turistiche.

La VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO ARCHITETTONICO E PAESAGGISTICO RURALE è, quindi, un presupposto essenziale per trasformare il semplice giro in bicicletta in campagna o la passeggiata domenicale all'aria aperta in un'occasione di visita e di scoperta, tanto più strutturabile in proposta turistica quanto più ampia è l'offerta ad essa connessa.

Lo SVILUPPO E INNOVAZIONE DELLE FILIERE, soprattutto di quelle più rappresentative per il territorio e per la sua caratterizzazione produttiva e paesaggistica è, dunque, un fattore importante di competitività per un territorio che individua nella ruralità il proprio modello di offerta turistica e ciò perché la qualità, anche sotto il profilo ambientale, delle produzioni contribuisce a comunicare i valori di un'area ai suoi visitatori e, inoltre, perché l'identificazione dell'area stessa nelle sue produzioni identitarie è un elemento importante di distinzione turistica.

A ciò si aggiunga il fatto che il ruolo delle aziende nella gestione del territorio è fondamentale per la qualità percepita dello stesso, soprattutto laddove l'apporto delle coltivazioni al modellamento e alla definizione del paesaggio è così forte come nel caso dell'area GAL" (PSL 2014/2020, GAL Giarolo).

4.7.1 Definizione degli ambiti tematici integrati e tipologia di interventi attivati

Per ogni ambito tematico verrà riportato, dal PSL, gli obiettivi di ambito, i risultati attesi e le Misure attivate.

TURISMO SOSTENIBILE

Obiettivo: Costruzione, organizzazione e gestione del prodotto turistico “Le terre di Coppi e di Libarna”.

Risultati attesi:

- promozione di aggregazioni di impresa per sistemi territoriali omogenei allo scopo di contribuire al prodotto turistico;
- creazione di almeno 5 reti territoriali, individuate per area geografica e specializzazione.
- incentivare la nascita di microimprese nei settori di servizi culturali e fruizione turistica e commercializzazione di prodotti tipici locali.

Misure attivate: 16.3.1, 6.4.1, 6.4.2, 6.2.1, 7.5.2

SVILUPPO E INNOVAZIONE DELLE FILIERE

Obiettivo: Qualità e sostenibilità delle produzioni rappresentative del territorio.

Risultati attesi:

- Investire sul modello verticale della filiera della frutta e del vino, per rafforzare il mercato locale e per specializzarlo su: la compatibilità ambientale delle produzioni con l’impiego di tecnologie innovative; sul packaging e commercializzazione; sulla creazione di linee di prodotto che uniscano la frutta e il vino e di prodotti unicamente a base di frutta.
- Inserire produzioni di commodities nel sistema turistico, sostenendo un’organizzazione di tipo orizzontale.

Misure attivate: 4.1.1, 4.2.1

VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO ARCHITETTONICO E PAESAGGISTICO RURALE

Obiettivo: Conservare e valorizzare il paesaggio antropico tradizionale.

Risultati attesi:

- Revisionare il Manuale di recupero architettonico introducendo le indicazioni contenute nelle linee guida regionali e per estenderlo ai Comuni che hanno aderito al GAL nella programmazione attuale;
- Intervenire sul recupero del patrimonio locale (edifici storici che ospitano musei, edifici religiosi e di devozione popolare, patrimoni architettonici minori)

Misure attivate: 7.6.3, 7.6.4

CONSIDERAZIONI FINALI

L'IMPORTANZA DEI GRUPPI DI AZIONE LOCALE NELLA PROMOZIONE DELLO SVILUPPO LOCALE: LIMITI E POTENZIALITÀ

L'operato dei GAL, come più volte ribadito, dipende dai finanziamenti indirizzati ad attività che favoriscono lo sviluppo locale in ambito rurale, stanziati *ad hoc* dall'iniziativa comunitaria LEADER, il cui contributo ha avuto un ruolo fondamentale per migliorare la *governance* locale, modificando nel corso delle programmazioni i ruoli e i compiti dei GAL.

Questi, come ampiamente trattato, sono gruppi formati da una varietà di soggetti di natura diversa e, come tali, portatori di diversi interessi che, associandosi, danno luogo ad una forma aggregativa mai composta in precedenza, la quale incentiva il dialogo e la condivisione tra i membri, favorendo la fiducia reciproca (Tafuro A. ,2013).

A conclusione del lavoro di tesi, si vuole mettere in luce l'importanza del GAL come soggetto promotore e organizzatore di sviluppo locale, il cui scopo è concorrere a originare, nel territorio di appartenenza, dinamiche di sviluppo endogene e durevoli.

Si sono fatti emergere sia i limiti e le potenzialità del rapporto che i GAL stringono con attori pubblici e privati, sia i limiti e le potenzialità del rapporto che i GAL instaurano sul territorio, tenendo conto della dimensione temporale, del radicamento nelle pratiche locali e della capacità di produrre visioni e strategie. Il tutto analizzando e comparando le diverse generazioni di programmazioni che si sono susseguite, su scala nazionale e regionale per poi fare un approfondimento sull'area oggetto di analisi: il GAL Giarolo.

Rendere partecipe la comunità locale nei processi di sviluppo non è cosa facile e sicuramente non lo è stata nelle battute di avvio del processo, perché sembrava assai arduo poter conseguire successo in aree marginali e svantaggiate quali sono le zone rurali. In questi contesti, solamente la tenacia di un "*gruppo di soggetti innovatori*" (Sivini S., 2003) è riuscita a incoraggiare il coinvolgimento della popolazione in progetti di medio-lungo termine. La possibilità per i GAL di agire su un'area territorialmente definita e più limitata rispetto a quella di altri strumenti, si ritiene aver agevolato il processo, non scevro da criticità.

Le prime problematiche emerse in questo processo sono legate all'emissione dei finanziamenti europei. Dalla nascita di LEADER fino alla presente programmazione, l'accesso ai fondi è stato consentito solamente a coloro che si organizzano in partenariati. Il rischio che si potrebbe venire a creare, oltre a quello di banalizzare l'importanza e il lavoro dei GAL, è quello di ridurre il programma a mero strumento di acquisizione dei fondi e non utilizzarlo come occasione da sfruttare per favorire lo sviluppo locale.

Il compito della dirigenza deve perciò essere quello di coordinare efficacemente le risorse destinate alla parte amministrativa e finanziaria, a garanzia della corretta applicazione delle procedure imposte dalla normativa della Comunità Europea e nazionale e dell'organico, le cui strategie sono volte a diffondere il programma con azioni di animazione (attività, questa, molto importante al fine di sensibilizzare e aumentare la capacità progettuale all'interno dei territori rurali, formando esperienze e competenze mediante la costruzione di reti a livello locale).

Di contro, un motivo di successo per il partenariato è la grande dimensione della sua compagine, a patto che le motivazioni che conducono ad associarsi siano finalizzate ad arrecare valore aggiunto in termini di servizi e capitale sociale da mettere a disposizione. Questo elude partecipazioni che mirano alla sola aspettativa di reperimento dei fondi o alla visibilità politica. Una dimensione rilevante arreca, tra i soggetti coinvolti, dinamicità e volontà alla partecipazione dei progetti comuni, mentre una partnership di piccole dimensioni può far diminuire l'interesse e la vitalità. Il GAL, per sua natura, è un sistema in evoluzione che muta con il passare del tempo man mano che cambia la composizione della compagine societaria.

Oltre alla dimensione, una considerazione aggiuntiva va fatta sulla composizione della società che riveste una carica considerevole in quanto incentiva il settore pubblico e privato a collaborare e a fidarsi reciprocamente (Sivini S., 2003).

I GAL, difatti, devono essere costituiti in modo tale da avere una buona autonomia decisionale, al fine di compiere scelte obiettive e prive di conflitti d'interesse che potrebbero bloccare o limitare la programmazione, sebbene questo sia inevitabile, a motivo della variegata composizione dei soci che hanno logicamente una molteplicità di pensiero. Tuttavia le attività dei GAL, a volte, sono ostacolate dagli stessi soggetti politici che, pur essendo rappresentanti di interessi pubblici, tendono a ridimensionare la portata dei progetti e addirittura a scoraggiarne l'attuazione, poiché intravedono in essi la possibilità di una perdita di autonomia nelle attività legate alla gestione del territorio.

Gli scontri nascono da una contestazione sull'opportunità o sulla legittimità delle scelte. Ne consegue che spesso si procede eseguendo stanziamenti non conformi o non desiderati dai *partner*, oppure che si scelga di promuovere un numero elevato di piccoli interventi da destinare alla collettività o ai rappresentati del comparto economico-produttivo che lamentano di non avere disponibilità per finanziare i propri progetti aziendali. In questo modo però, se da un lato si attribuiscono più velocemente i fondi a disposizione, dall'altro si sacrificano gli investimenti più cospicui che, strategicamente, potrebbero essere più sostanziali, ma il cui ritorno sarebbe tangibile solo nel lungo termine (Tafuro A., 2013).

Gli investimenti destinati ai GAL dovrebbero quindi finanziare attività con rilevanza strategica (come ad esempio attività incentrate al miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali, alla valorizzazione del patrimonio ambientale con investimenti nel settore dell'energia rinnovabile, allo sviluppo del patrimonio storico-culturale o ancora la promozione degli itinerari turistici o dei prodotti tipici di qualità) per compiere l'incarico affidatogli: dare impulso allo sviluppo locale anche attraverso la creazione di occupazione.

Affinché ciò accada, un punto di vantaggio potrebbe essere il coinvolgimento (se possibile al momento della formazione del partenariato) di persone che rivestono un ruolo chiave all'interno del GAL ovvero soggetti che abbiano rapporti personali già esistenti con una serie di attori che ricoprono cariche di rilievo nelle istituzioni o nel settore privato. *“Sembrirebbe che quando le persone chiave si impegnano a costruire ponti di raccordo tra le reti, stimolano nuovi processi di sviluppo e la diffusione della fiducia tra gli attori”* (Sivini S., 2003).

Le relazioni personali diventano, così, un espediente mediante il quale i partenariati possono arrivare alla creazione di reti che producono sviluppo endogeno del territorio.

La consuetudine dell'uso di questi espedienti da parte dei soci costituenti il GAL, è stata confermata in una breve intervista del giugno 2016, dalla direttrice del GAL Giarolo che lavora presso gli uffici della società Chintana: la dottoressa Salomone. Alla domanda su quali fossero state le reali motivazioni dell'unione in un partenariato dei comuni del GAL Giarolo, data la diversità delle aree oggetto di analisi sia in termini di caratteristiche morfologiche che di necessità specifiche, la dottoressa ha risposto affermando che effettivamente l'adesione iniziale al LEADER di questi comuni non era stata tanto incentivata dalla omogeneità territoriale o dall'uniformità di un territorio rurale marginale e economicamente arretrato, quanto piuttosto dagli interessi comuni di

due attori, la cui conoscenza ha evidentemente facilitato la nascita del GAL Giarolo e la stesura del programma comune.

Nel corso delle programmazioni LEADER, si è assistito ad un cambiamento netto del ruolo istituzionale nella promozione dello sviluppo locale. Si è infatti passati da logiche centralistiche e verticali che limitavano l'autonomia degli attori locali a logiche orizzontali che, al contrario, li sostengono e ne valorizzano le potenzialità.

La poca esperienza dei GAL nelle prime programmazioni LEADER, congiuntamente ad un programma comunitario ostico e complesso (e alla gestione centralistica delle Regioni), ha fatto sì che i finanziamenti arrivassero quando il programma era ormai prossimo alla scadenza, non permettendo ai GAL di avviare un'ideale animazione dei territori né di sostenere al massimo alcuni interventi locali. Infatti, fino alla precedente programmazione (2007-2013) il ruolo e i compiti dei GAL non erano stati ben definiti, tant'è che, sottoposti ad un questionario promosso dalla Task Force LEADER della Rete Rurale Nazionale per valutare dove sorgessero per i GAL le maggiori criticità, è emerso che queste venivano riscontrate proprio in fase di attuazione a causa della mancanza di chiarezza del ruolo, dei compiti e delle responsabilità dei GAL (RRN, 2013a).

Nel periodo 2014-2020, tale problema è stato in parte risolto. Ai GAL, infatti, sono state assegnate dalla CE³⁷ maggiori competenze tecnico-amministrative, la possibilità di realizzare strategie plurifondo, capacità progettuali, di coordinamento e di gestione (RRN, 2013a). Rispetto alle prime stagioni di LEADER, è aumentata anche la quota di finanziamento destinata all'animazione, al funzionamento e alla conduzione dei GAL, dando loro la possibilità di operare con maggiore efficacia sul territorio. Sono stati organizzati, infatti, sia a livello regionale che a livello nazionale, seminari, convegni e tavoli di concertazione che hanno permesso di avere un confronto con gli *stakeholder*.

Il perdurare del partenariato è determinato oltre che dalla prerogativa di produrre risultati concreti sul territorio, anche dal prefissarsi obiettivi (che, ad esempio, possono essere la costruzione di fiducia e la realizzazione di un radicato processo di partecipazione tra gli attori locali o il rafforzamento dell'identità locale) per consolidare il principio che lo sviluppo di un territorio è un programma politico che si realizza nel lungo termine cui devono partecipare gli attori pubblici e privati predisposti.

³⁷ [COM(2011) 615, art. 30] e [COM(2011) 627/3, art. 42]

Le iniziative portate a termine fino a questo momento rappresentano l'occasione per dimostrare che i GAL hanno potuto sostenere lo sviluppo economico e sociale dei Comuni aderenti, non solo attraverso gli aiuti stanziati dalla UE, ma soprattutto grazie alla valorizzazione delle numerose risorse del territorio. Per queste motivazioni, nell'attuale programmazione, i GAL si sono evoluti da semplici *animatori territoriali* a veri e propri *manager dello sviluppo* con obiettivi, strategie ed attività finalizzate a reperire i fondi nazionali e regionali oltre a quelli dell'iniziativa LEADER. Nonostante ciò, è importante capire se i partenariati debbano essere considerati come agenzie erogatrici di servizi specializzate nello sviluppo locale, oppure se il loro compito sia di facilitare la gestione degli interessi implicati nella *governance* del territorio (Tafuro A., 2013).

L'obiettivo è giungere ad una politica di sostegno allo sviluppo locale derivante da un'alternanza di influenze reciproche tra i vari livelli di *governance* e, allo stesso tempo, capace di creare interventi puntuali per i singoli territori mediante i partenariati, il cui principio di base è la creazione di relazioni all'interno e all'esterno del gruppo. Tali impegni costituiscono opportunità da cogliere per conseguire traguardi che con iniziative individuali o non si sarebbero potute concretizzare oppure avrebbero avuto costi troppo elevati. In definitiva, il capitale sociale potrebbe considerarsi una risorsa comune in grado di apportare valore mediante le relazioni e in grado di creare collaborazione. L'importanza dei GAL nella promozione dello sviluppo locale è dovuta anche alla costante ricerca di nuove reti di collaborazione per la realizzazione di progetti apprezzabili nel tempo, che possano contribuire alla creazione di servizi e di filiere che producono, promuovono e valorizzano le tipicità. Nei partenariati costituiti dall'iniziativa LEADER, infatti, i soci, relazionandosi, condividono conoscenze e competenze utili a dare soluzioni tecniche a problemi specifici e a tradurre le idee in progetti concreti.

E' quello che è accaduto con il GAL Giarolo, le cui aree di competenza, nel corso dei 20 anni di LEADER, si sono sviluppate proprio grazie al lavoro che il partenariato ha svolto sul territorio, tramutando i bisogni in opportunità di crescita.

I diversi periodi di programmazione, infatti, hanno avuto ripercussioni positive sia sul rafforzamento della coesione territoriale che sulla sensibilizzazione alla partecipazione alle iniziative promosse.

All'inizio dell'attuale stagione, il territorio interessato aveva ricevuto in eredità “*un tessuto imprenditoriale solido, una buona propensione all'investimento, un*

orientamento alla qualità e una certa abitudine a lavorare in rete”, grazie all’esperienza dei consorzi formati dal GAL durante le precedenti programmazioni. Il GAL Giarolo, infatti, nelle passate programmazioni di LEADER II e LEADER Plus, aveva consolidato con interventi strutturali e con azioni sistematiche la realizzazione di filiere, promuovendo i prodotti tradizionali legati alle attitudini del territorio.

Precisamente, la predisposizione a lavorare insieme è stata avviata con il PIC LEADER 2000-2006. In quel periodo, l’area denotava accentuate caratteristiche di marginalità rispetto a contesti analoghi a livello regionale: il territorio rurale e quello montano stavano vivendo un progressivo abbandono con conseguenze sui *trend* demografici e sulla qualità dell’ambiente naturale.

Il GAL scelse di impostare tutta la strategia sui punti di forza del territorio ed in particolare su un patrimonio di prodotti agricoli, agroalimentari e zootecnici di grande pregio, raggiungibili grazie alla serietà ed alla laboriosità dei produttori, favoriti, questi ultimi, dal fascino del paesaggio agrario e rurale di provenienza dei beni. Si scelse però, non solo di valorizzare i prodotti locali, ma anche di aprire l’accesso ai mercati per questi diligenti piccoli imprenditori. Il GAL Giarolo, ha potuto compiere una simile scelta solo dopo aver svolto un’accurata e minuziosa attività di concentrata ricerca, durante la quale si sono potuti costatare, oltre ai fabbisogni, le attese e gli interessi specifici dei comparti coinvolti. L’area esprimeva l’esigenza di una promozione indirizzata all’esterno del territorio di provenienza, al fine di evitare che il successo di queste produzioni fosse eccessivamente introspeetivo ed effimero. Perché ciò potesse accadere, è stato però necessario operare prima di tutto dall’interno, da un lato accrescendo ed innovando le valenze territoriali per renderle competitive con contesto moderno, dall’altro coordinando ed integrando i comparti coinvolti, al fine di attivare le giuste sinergie intersettoriali a livello locale.

Il risultato finale è stato la messa in opera di 4 consorzi che promuovevano i prodotti di qualità del territorio nei settori viti-vinicolo, lattiero-caseario, frutticolo e della carne.

Un vero e proprio salto di qualità è stato possibile quando con la programmazione 2007-2013, la Regione Piemonte, ha rafforzato il ruolo all’interno del PSR. Infatti, All’inizio della programmazione, i Consorzi formati erano ancora relativamente “giovani” e scarsamente autonomi. L’obiettivo fu dunque quello di rinsaldare le connessioni interne incoraggiando momenti e opportunità per “fare rete” tra le imprese esistenti, consolidando i legami latenti (ad esempio tra prodotti tipici e ristorazione) e ricercando punti di equilibrio tra le diverse componenti e i diversi interlocutori locali. A ciò si

affiancò un percorso di valorizzazione delle risorse endogene, attraverso l'integrazione tra agricoltura, ambiente e turismo, secondo un legame che è tanto stretto quanto apprezzabile, sia per i settori produttivi che per quelli legati all'accoglienza, in un circolo virtuoso che si esalta nel promuovere la qualità complessiva del territorio.

Gli obiettivi che il PSL denominato "Crescere in rete" poneva alla base della propria strategia erano volti al raggiungimento di forme di interazione tra gli operatori e le risorse locali, affinché queste ultime non restassero bloccate al settore di appartenenza.

Il concetto di filiera, fulcro del GAL Giarolo, si avvia dalle produzioni primarie ma si compie, a livello locale, nella costruzione di rapporti continuativi con il settore turistico.

L'appartenenza al territorio si manifesta nel legame che questo ha con le proprie attitudini che, unito al desiderio di apertura a nuovi mercati e a nuove possibilità, ha dato luogo alla strategia del GAL del PSL 2014-2020, che fornisce tutti i principi necessari a trasformare la produzione interna in crescita economica, senza mai mettere da parte la cultura del territorio di appartenenza, anzi, rendendo quest'ultima capace di dialogare con tutte le altre. Il GAL ha applicato questo metodo attraverso un approccio integrato e innovativo, basato sull'incentivazione di un'organizzazione orizzontale piuttosto che verticale che, per singolo prodotto o per comparti omogenei, canalizzasse gli enti e gli imprenditori locali verso un obiettivo comune e che desse avvio ad una politica economica per cui l'avanzamento del territorio fosse raggiunto attraverso il richiamo di turisti/consumatori, piuttosto che con l'esportazione di i prodotti verso mercati esterni: un approccio inverso per consentire alle imprese locali di entrare in diretto contatto con l'estero, promuovendo il territorio grazie ad uno scambio interno delle proprie eccellenze produttive. Ultima innovazione introdotta con la corrente programmazione è la creazione di un *percorso di crescita "condivisa"*, con l'introduzione di speciali investimenti utili alla valorizzazione dell'area del GAL Giarolo, passando da una forma "atomistica" di sviluppo, dove i singoli imprenditori operano solamente per l'interesse individuale, ad una forma, appunto, condivisa.

Lo sviluppo e l'innovazione delle filiere, in modo particolare di quelle più significative per la rappresentazione produttiva e paesaggistica dell'area è, pertanto, motivo di competitività per una zona che determina nella ruralità il modello caratteristico di offerta turistica e *"ciò perché la qualità, anche sotto il profilo ambientale, delle produzioni contribuisce a comunicare i valori di un'area ai suoi visitatori e, inoltre, perché l'identificazione dell'area stessa nelle sue produzioni"*

identitarie è un elemento importante di distinzione turistica” (PSL GAL Giarolo 2014-2020, p. 21). A tutto questo si sommi che il compito degli enti nell’amministrazione del territorio è indispensabile per la percezione positiva del medesimo, in particolare “laddove l’apporto delle coltivazioni al modellamento e alla definizione del paesaggio è così forte come nel caso dell’area GAL” (PSL GAL Giarolo 2014-2020, p. 21).

Per concludere è importante ribadire che, mentre da un lato è di fondamentale importanza favorire lo sviluppo dei partenariati, di contro non si può uniformare il processo di creazione e gestione degli stessi, poiché la caratteristica intrinseca di queste *partnership* risiede proprio nelle diversità che le caratterizzano, essendo risultato di un territorio, di attori e di risorse eterogenei.

Proprio perché la ricchezza dei GAL è contenuta nelle diversità di cui è manifestazione, la loro buona riuscita è connessa alla creazione di sviluppi virtuosi.

BIBLIOGRAFIA

Aimone S., Adamo M., Cavalletto S. (2013), “L’analisi di contesto, primo passo decisivo per la redazione del nuovo PSR 2014-2020” in *Quaderni della Regione Piemonte-Agricoltura* pag.14 n. 83

Bartolini R. (a cura di), (2014), “La nuova PAC 2014-2020: tutte le novità e le risposte” in *Il nuovo agricoltore. Innovazione agricola*.

Banterle A., Olper A. (a cura di), (1999), *L’evoluzione della Politica Agricola Comunitaria: il cambiamento nelle logiche di intervento*, Materiale didattico, Dipartimento di Economia e Politica Agraria, Agro-Alimentare e Ambientale, Università degli Studi di Milano.

(<http://users.unimi.it/predepa/L'evoluzione%20della%20Pac.pdf>)

Boioli G. (a cura di), (2011), in “*Manuale Guida per l’individuazione degli elementi tipici del patrimonio naturale locale*” del GAL Giarolo, Stazzano

Bruzzo A., (a cura di), “Lo sviluppo rurale delle regioni europee tra settorialità e complementarità”, in *Rivista Agriregionieuropa* n. 29, giugno 2012, p. 31

Cagliero R., Gamba A., Cacace D. (a cura di), (2012), in Dossier “*L’applicazione di Leader in Piemonte: una ricognizione*” della Task Force Leader, RRN, Roma

Cacace D. Di Napoli R., Ricci C. (2010), “La valutazione dell’approccio LEADER nei programmi di sviluppo rurale 2007-2013: un contributo metodologico”, RRN, Roma

Cesaro L., (a cura di), (2000), “Politica di sviluppo rurale nelle regioni dell’obiettivo 5b- 1994-1999”, in INEA, Roma

Commissione Europea DGVI (1997), *Situation and outllok: rural development*, Commissione Europea CAP 2000, Working document

Crivellaro P. e Fugaro A., (2003), “Le agevolazioni per lo sviluppo rurale”, Edizioni “*Il Sole 24 Ore*”, Agrisole

De Benedictis M. (2009), “Evoluzione della politica agricola comune per lo sviluppo rurale e ambientale e prospettive dopo il 2013”, in ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale)

De Castro P. (2010), *L'agricoltura europea e le nuove sfide globali*, Roma, Donzelli editore

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”, Tellus, Roma

Dezzani L. (a cura di), (2013), *Le politiche per lo sviluppo locale della Regione Piemonte (1994-2006). Inquadramento generale e studi di caso*, Rapporto di ricerca di “Analisi delle politiche”, IRES Piemonte Visionabile anche sul sito: <http://www.regione.piemonte.it/programmazione/vetrina/materiale-informativo-e-pubblicazioni.html>

Dini F. e Randelli F., (a cura di), (2012), “Oltre la Globalizzazione: le proposte della Geografia economica”, in *Memorie Geografiche*, n,9 anno 2011

Esposti R. e Cotte F. (a cura di), (2007), “Sviluppo Rurale e Occupazione” in *Studi e Ricerche di economia e di politica agraria*, associazione Alessandro Bertola, Franco Angeli, Milano

Fanfani R. (2000), *Lo sviluppo della politica agricola comunitaria*, La Nuova Scientifica, Roma

Frascarelli A., (1994), “Politica Agricola Comunitaria: evoluzione storica e prospettive”, in *Agricoltura e Innovazione* n.28/2

Fucilli V. (2010), *La valutazione dell'approccio LEADER nella programmazione per lo Sviluppo Rurale 2007-2013*, Report del focus group del 10 Marzo 2010, Rete Rurale Nazionale

Green R., Marta F., Olmos, Maria A., Perito (a cura di), "Il processo di innovazione all'interno delle filiere agroalimentari" in *Rivista Agriregionieuropa*, n. 17, giugno 2009, Associazione "Alessandro Bartola", Ancona

Grilotti M.G. Di Giacomo, (2003), "La riscoperta del territorio e della geografia nella più recente evoluzione della politica agricola comunitaria", in "*Bollettino Società Geografica Italiana*", Serie XII, Vol. VIII, pp.627-646

Hodge I.D. (1986), "The scope and context of rural development", *European review of agricultural economics*, 13 (3), pp. 271-282

IRES Piemonte, "Le politiche per lo sviluppo locale della Regione Piemonte (1994-2006)" in Rapporto di ricerca

ISPRA, (2014), "Tematiche in primo piano. Annuario dei dati ambientali 2013", in *Stato dell'ambiente*, Roma

Leonardi I. e Sassi M., (2004), "Il modello di sviluppo rurale definito dall'UE dalla teoria all'attuazione: una sfida ancora aperta", in *Quaderno di ricerca n. 6*

Lizzi R., (2002), "La politica Agricola", il Mulino, Bologna

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

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

Maresca D., (2013), “Il sostegno diretto all’agricoltura tra proporzionalità e over regulation nell’esperienza giurisprudenziale europea”, pp. 145 e ss.

Marotta G. e Nazzaro C., (a cura di), (2005), “La politica di sviluppo rurale”

Marotta G. (2005), “La riforma della Politica Agricola Comune”

Martinelli A. (1998), *La modernizzazione*, Bari, Laterza

Mela A., Belloni M.C., Davico L., (2000), *Sociologia e progettazione del territorio*, Roma, Carocci

Milone P., (2009), “Agricoltura in transazione. Un’analisi delle innovazioni contadine”, Roma, Donzelli Editore

Nuval (2010a), *Rapporto sulle condizioni di valutabilità del Programma di Sviluppo Rurale della Regione Piemonte 2007-13*, documento di lavoro

Nuval (2010b), *Rapporto di valutazione intermedia. Programma di Sviluppo Rurale della Regione Piemonte 2007-13*, documento di lavoro

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

Perosino M. (2013), “PSR 2014-2020: approvati i regolamenti e il documento strategico regionale”, in *Quaderni della Regione Piemonte-Agricoltura* pag. 9 n. 83

Perosino M. (2013), “Le priorità e le focus area. Le direzioni di sviluppo per il territorio”, in *Quaderni della Regione Piemonte-Agricoltura* pag.22 n. 84

PSL del GAL Giarolo 2000-2006, “Programma di reinterpretazione delle risorse locali per una nuova competitività”, documento di lavoro

PSL del GAL Giarolo 2007-2013, “Crescere in Rete”, dicembre 2017

PSL del GAL Giarolo 2014-2020, “Da Libarna a Coppi: una terra sempre in corsa. Natura, cultura, enogastronomia lungo le vie dell'Appennino alessandrino”, dicembre 2017

Regione Piemonte, (2008), Leader+ 2000-2006 Complemento di Programmazione. Decisione CE n,c (2007) 1345 del 20.3.2007

Regione Piemonte, (2010a), Relazione 2009 sullo stato di attuazione del Programma

Regione Piemonte, (2010b), Programma di Sviluppo Rurale

Regione Piemonte, (2010c) “Montagna e collina una sfida per lo sviluppo”, in *Supplemento a l'Informatore Agrario - Numero speciale Piemonte*, n.1 del 2010

Regione Piemonte, (2016), “Guida al PSR 2014-2020”, in *Collana “Agricoltura”*, Torino

RRN 2007-2013, (2013), Approccio Leader, “Crescere in rete. Le filiere agroalimentari del GAL Giarolo” in *speciale Leader in pratica*

RRN 2007-2013, (2013a), Approccio Leader, “I GAL alla prova dell'attuazione. Ruolo, compiti e funzioni dei GAL nella programmazione 2014-2020” in *speciale Leader in pratica*

Russo V.L., (2011),”Profili di tutela ambientale nelle proposte per la PAC 2014-2020: la nuova condizionalità ed il greening”, in *Rivista direzione agricoltura*, pp.628 e ss.

Sassi M., Sodano V. (2010), “Politica agricola comunitaria”, in Marchini A., Sassi M. e Sodano V. (a cura di), *Economia agroalimentare: mercati e politiche*, McGraw-Hill, pp. 261-290

Sachs J.D., (2015), “L’era dello sviluppo sostenibile”, Bocconi Editore

Scaramuzzino A., (2015), “Il pagamento dell’inverdimento nella nuova riforma PAC 2014-2020”, pp. 282 e ss.

Scocco L., (2007), “Agricoltura e ruralità nello sviluppo economico delle Marche. Evoluzione storica ed Evidenze empiriche”, in Associazione Alessandro Bertola, *Studi ricerche di economia e di politica agraria*, n.17 anno 2007

Secco L, Da Re R., Pettenella D., Cesaro L., “La valutazione della qualità della governance partecipativa in ambito rurale”, in *Rivista Agriregionieuropa* n. 23, dicembre 2010

Segrè A., Frascarelli A. (2011), “L’evoluzione della Politica agricola comune”, in Segrè A. (a cura di), *Politiche per lo sviluppo agricolo e la sicurezza alimentare*, Carocci, pp. 143-167

Segrè A., Gaiani S. (2011), “La politica di sviluppo rurale”, in Segrè A. (a cura di), *Politiche per lo sviluppo agricolo e la sicurezza alimentare*, Carocci, pp. 168-184

Sivini S., (2003), “Nuovi percorsi di sviluppo locale. Il programma LEADER e la sua applicazione in due aree del Mezzogiorno”, Rubettino, Catania

Sivini S., (2003a), “*Policies, Governance and Innovation for Rural Areas*”, Seminario tenuto a Rende il 21.11.2003 presso il Dipartimento di Sociologia e Scienza Politica dell'Università della Calabria

Tafuro A., (2013), “Gruppi di Azione Locale (GAL), *governance* e sviluppo del territorio: analisi teorica ed evidenze empiriche”, Cacucci, Bari

Tassone F., (2005), “La filiera agro-industriale. Guida alla progettazione integrata. I cinque pilastri della progettazione efficace”, Rubettino

Trigilia C., (2001), "Patti per lo sviluppo locale: un esperimento da valutare con cura", in *Stato e Mercato*, n.63, pp. 359-368

Trigilia C., (2011), *Caratteri e trasformazioni dello sviluppo locale*, Seminario tenuto a Rende il 31.01.2011 presso il Dipartimento di Sociologia e Scienza Politica dell'Università della Calabria

Vettoreto L., "LEADER: limiti e virtù di un programma anomalo e marginale", *Archivio di studi urbani e regionali*, 33(75), 2002, pp. 45-71

Zumpano C. (2005), Il Leader, in Monteleone A. (a cura di), *La riforma dello sviluppo rurale: novità e opportunità*, INEA, Roma

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

SITOGRAFIA

AgriRegioniEuropa: **www.agriregionieuropa.it**

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

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

GAL Giarolo: **www.giarololeader.it**

ISPRA Ambiente: **www.isprambiente.gov.it/**

Regione Piemonte: **www.regione.piemonte.it**

Rete Rurale Nazionale: **www.reterurale.it**

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

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

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

Sito Ufficiale del Parlamento Europeo: **www.europarl.europa.eu**

ALLEGATI

ALLEGATO 1

ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE E DEMOGRAFICA

TABELLA 1: SUPERFICIE, POPOLAZIONE E DENSITÀ COMUNI IN AREA B, C1, C2, D.

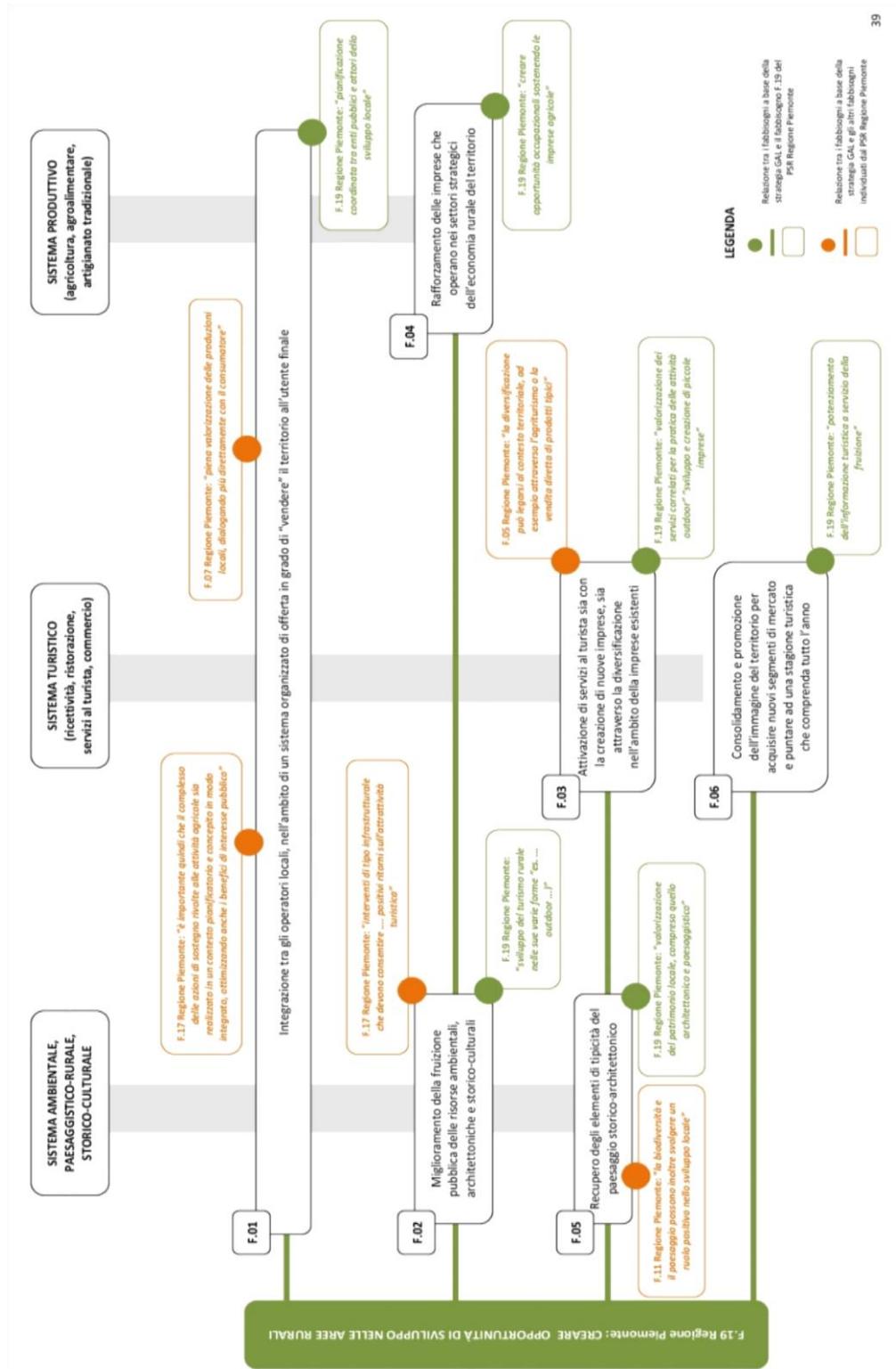
Comuni in area B	Superficie (kmq)	Popolazione	Densità (ab/kmq)
Casalnoceto	13,0	1.024	78,77
Castellar Guidobono	2,5	424	169,60
Viguzzolo	18,3	3.244	177,27
TOTALE	33,80	4.692	138,82

Comuni in area C1	Superficie (kmq)	Popolazione	Densità (ab/kmq)
Berzano di Tortona	2,9	170	58,62
Capriata d'Orba	28,3	1.905	67,31
Carbonara Scrivia	5,0	1.064	212,80
Carezzano	10,3	445	43,20
Cassano Spinola	15,0	1.763	117,53
Cerreto Grue	4,8	318	66,25
Francavilla Bisio	7,8	526	67,44
Gavazzana	3,1	178	57,42
Gavi	50,9	4.712	92,57
Paderna	4,2	230	54,76
Parodi Ligure	12,5	691	55,28
Pasturana	5,3	1.295	244,34
San Cristoforo	3,6	603	167,50
Sant'Agata Fossili	8,0	442	55,25
Sardigliano	12,3	447	36,34
Sarezzano	13,8	1.184	85,80
Serravalle Scrivia	16,0	6.312	394,50
Spineto Scrivia	4,1	339	82,68
Tassarolo	7,1	657	92,54
Villaromagnano	6,1	697	114,26
Volpedo	10,6	1.229	115,94
Volpeglino	3,2	162	50,63
TOTALE	234,90	25.369	108,00

Comuni in area C2	Superficie (kmq)	Popolazione	Densità (ab/kmq)
Arquata Scrivia	23,4	6.141	262,44
Avolasca	12,3	318	25,85
Borghetto di Borbera	39,6	2.016	50,91
Brignano-Frascata	17,4	460	26,44
Carrosio	7,2	506	70,28
Casasco	9,0	122	13,56
Castellania	7,7	91	11,82
Costa Vescovato	7,7	374	48,57
Dernice	18,3	198	10,82
Garbagna	20,7	698	33,72
Grondona	25,8	542	21,01
Momperone	8,6	223	25,93
Monleale	9,6	584	60,83
Montegioco	5,4	326	60,37
Montemarzino	9,8	332	33,88
Pozzol Groppo	13,9	351	25,25
San Sebastiano Curone	4,0	585	146,25
Stazzano	17,8	2.455	137,92
Vignole Borbera	8,5	2.224	261,65
TOTALE	266,70	18.546	69,54

Comuni in area D	Superficie (kmq)	Popolazione	Densità (ab/kmq)
Albera Ligure	21,3	328	15,40
Cabella Ligure	46,8	561	11,99
Cantalupo Ligure	24,1	534	22,16
Carrega Ligure	55,5	88	1,59
Fabbrica Curone	53,6	675	12,59
Fraconalto	15,9	349	21,95
Gremiasco	17,4	348	20,00
Mongiardino Ligure	29,2	175	5,99
Montacuto	23,8	290	12,18
Roccaforte Ligure	20,7	144	6,96
Rocchetta Ligure	10,1	205	20,30
Voltaggio	51,5	754	14,64
TOTALE	369,90	4.451	12,03

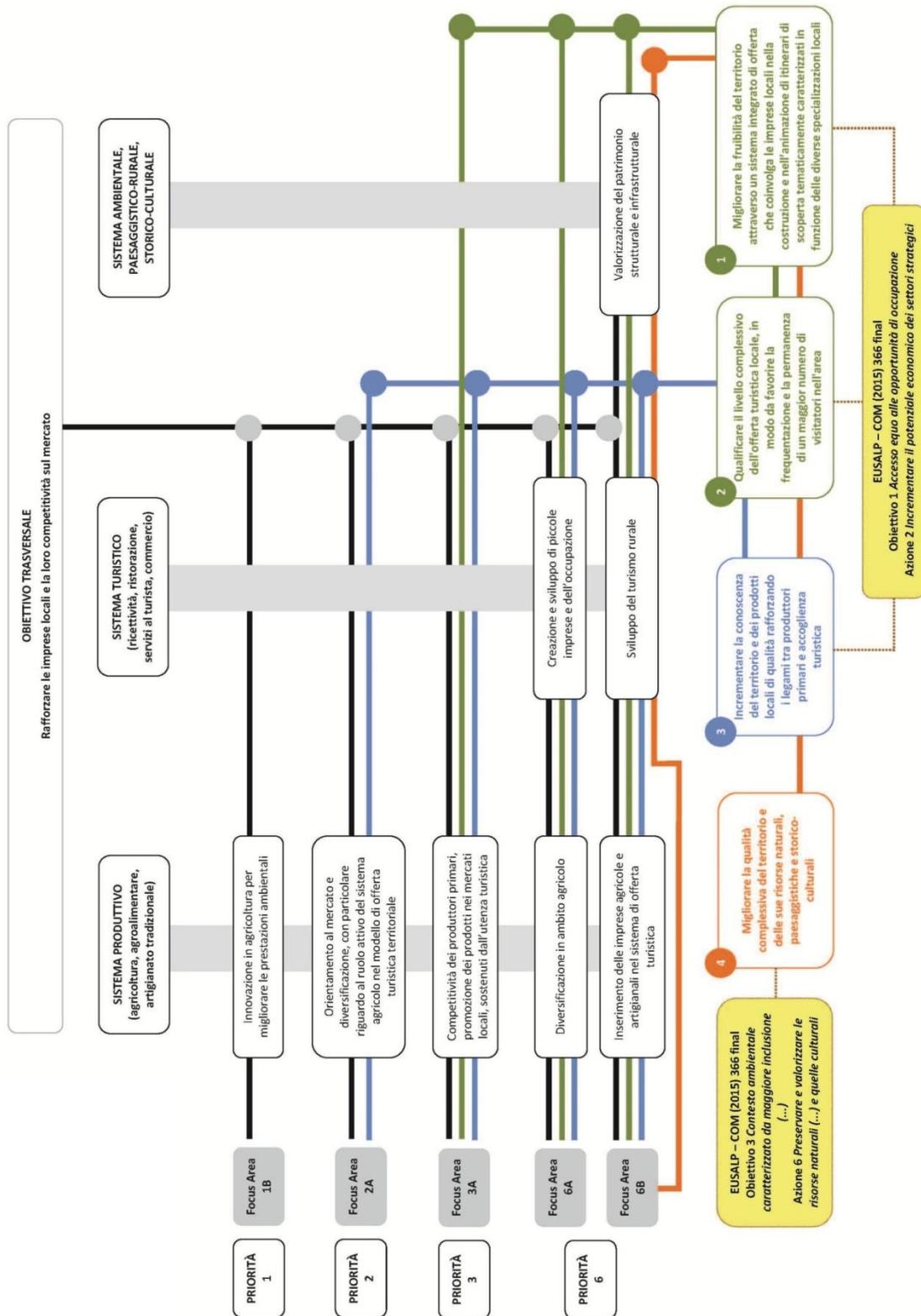
ALLEGATO 2: INDIVIDUAZIONE DEI FABBISOGNI DELL'AREA GAL IN RELAZIONE CON I FABBISOGNI DI LIVELLO REGIONALE



FONTE: PSL GAL GIAROLO 2014-2020

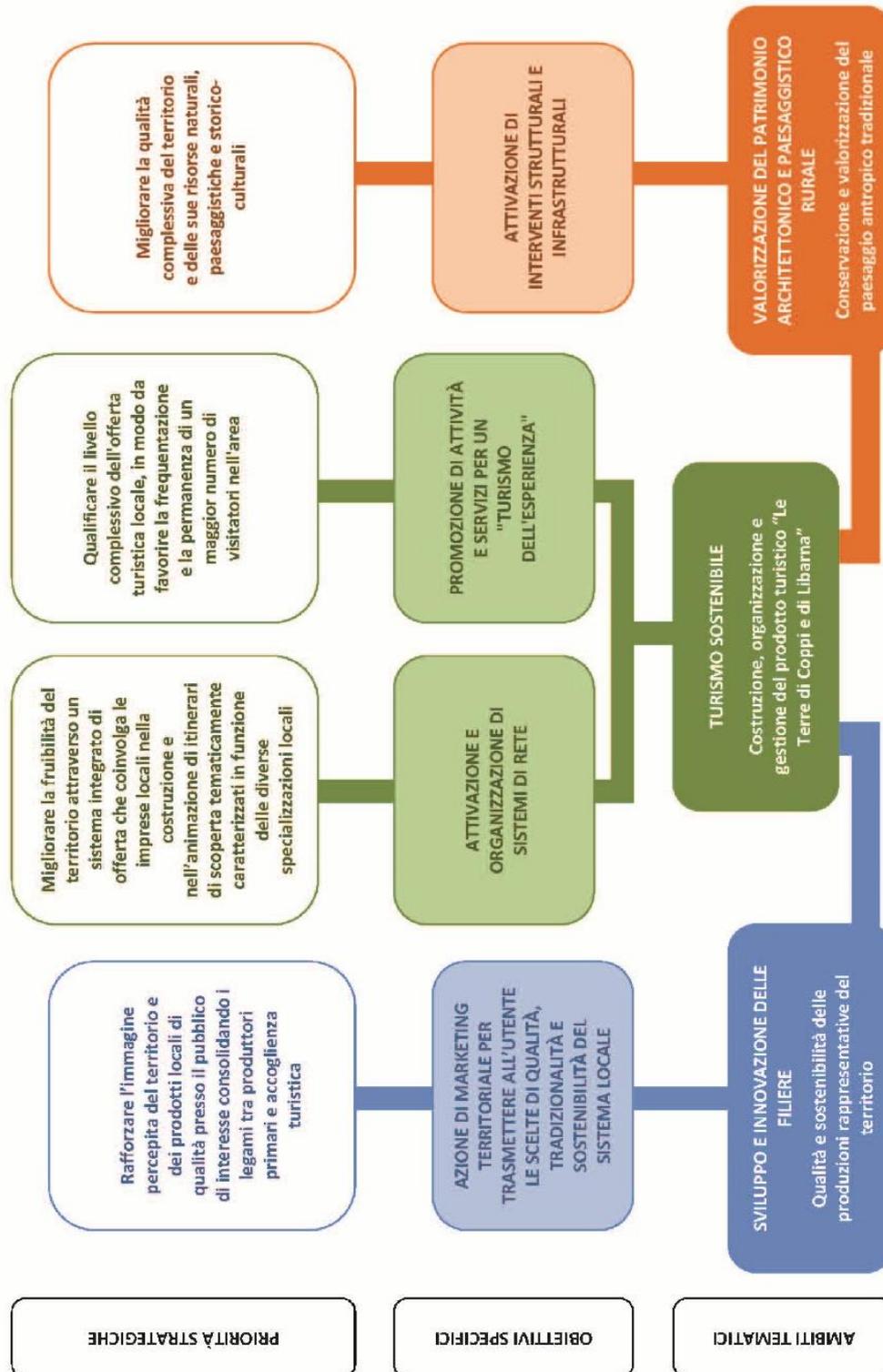
ALLEGATO 3:

SELEZIONE DELLE PRIORITA' E IL LORO RAPPORTO CON LE PRIORITA' DELLA UE



FONTE: PSL GAL GIAROLO 2014-2020

ALLEGATO 4: INDIVIDUAZIONE DEGLI AMBITI TEMATICI DEL PSL



FONTE: PSL GAL GIAROLO 2014-2020

RINGRAZIAMENTI

Dopo lunghi ed intensi mesi, finalmente il giorno è arrivato. Scrivere queste frasi di ringraziamento è il passo finale prima di giungere al tanto atteso traguardo. Sono stati mesi di profondo apprendimento, durante i quali sono cresciuta personalmente e culturalmente.

Desidero mostrare la mia gratitudine verso coloro che mi sono stati vicini e che mi hanno sostenuta nello sviluppare e redigere questo lavoro.

In primis, sento il dovere di ringraziare il relatore, il prof. Marco Santangelo, per la sua disponibilità ed i suoi preziosi consigli senza i quali il mio impegno, di per sé, non sarebbe stato sufficiente.

Vorrei ringraziare la dott.ssa Paola Romero, tutor aziendale e direttore della società presso la quale ho effettuato tirocinio, per avermi accolta come *stagiaire*; le colleghe Valentina Torcello, Cristina Arnò e Chiara Rizzuto per il tempo dedicatomi, per le pazienti spiegazioni e per avermi aiutato a capire il funzionamento dei complessi canali di finanziamento nazionali e comunitari e la preparazione dei dossier necessari alla formulazione delle candidature.

Ringrazio la dott.ssa Simona Salomone, direttore tecnico del GAL Giarolo, per la disponibilità dimostratami e per avermi messo a disposizione il prezioso materiale da cui ho potuto attingere per ottenere dati e informazioni.

Inoltre, a conclusione di questo percorso universitario, esprimo la mia più grande riconoscenza ai miei genitori, i quali, consapevoli del valore dell'istruzione e della formazione, mi hanno spronata a continuare, sostenuta ed hanno finanziato con gioia i miei studi.

Mi sento altresì di ringraziare mio marito, per la comprensione e la pazienza che ha dimostrato in più occasioni. Lo ringrazio per aver assecondato le mie scelte e per aver sopportato, senza farmi pesare, la lontananza.

Un grazie anche al mio piccolo bambino Alessandro, la cui nascita mi ha donato la forza e la doverosa consapevolezza che una mamma riesce a superare ogni ostacolo per amore e per il bene di suo figlio.

Un pensiero speciale per le mie cugine Cristina ed Eunice e per mia sorella Federica, sempre al mio fianco con il loro aiuto e i preziosi consigli.

Infine, ma non meno importanti, i miei ringraziamenti vanno agli amici, vecchi e nuovi. Ad Alexandra, già fedele compagna di triennale, senza la quale non ci sarebbe stato il percorso magistrale. A Letizia, Enrico, Josephine, Valeria, Debora, Maurizio, Giacomo e Cristina un grazie speciale.