

3. Zone limitate nelle quali ricorrono svantaggi specifici e nelle quali il mantenimento dell'attività agricola è necessario per la conservazione dell'ambiente naturale e la vocazione turistica, oppure per motivi di protezione costiera.

Va ricordato che il regime di aiuti a favore delle zone agricole svantaggiate comprende oltre all'indennità compensativa, anche un trattamento particolare per quanto riguarda l'erogazione degli aiuti per gli investimenti nelle aziende agricole.

In Italia l'elenco delle zone agricole svantaggiate ai sensi dell'articolo 3, paragrafi 3,4, e 5 della direttiva 75/268/CEE è stato approvato dalla Comunità Europea nello stesso anno. Con delibera CIPE 25 maggio 2000 n. 42, è stata approvata una proposta di riclassificazione delle zone agricole svantaggiate che le Regioni possono integrare o modificare parzialmente. La riclassificazione ha effetto dal 1 gennaio 2000.

Trattandosi di una misura espressamente concepita per le regioni montane e svantaggiate la sovrapposizione con le aree montane (comuni parzialmente o totalmente montani secondo l'ISTAT) è pressoché totale.

Si tratta di una politica ormai consolidata nelle regioni del centro nord, che viene attuata anche nelle regioni obiettivo 1 nell'ambito dei P.O. regionali. Come si può osservare in tabella 2.5 la percentuale di risorse destinate all'indennità compensativa per le aree svantaggiate sul totale delle risorse del regolamento 950/97 varia notevolmente tra le regioni, assumendo valori piuttosto elevati nelle regioni tipicamente alpine (Valle d'Aosta, Bolzano, Trento, Toscana, Umbria ed Abruzzo).

Per quanto riguarda le regioni dell'obiettivo 1 si rileva una incidenza elevata dell'indennità compensativa per alcune regioni montane quali la Basilicata, l'Abruzzo, il Molise e la Sardegna e la Sicilia, quest'ultima caratterizzata da un consistente numero di comuni svantaggiati non montani.

Le modalità di erogazione dell'indennità compensativa per le aree svantaggiate non dovrebbero subire sostanziali modifiche con l'applicazione di Agenda 2000, ad eccezione del fatto che gli importi massimi per ettaro di superficie possono essere aumentati (viene fissato un massimo di 200 Euro per ettaro come media su tutta la regione).

Tab.2.5 *Indennità compensativa per le aree svantaggiate - Attuazione finanziaria in Meuro (1994/1995)*

Regioni	FEOGA		Stato/ Regioni		Spesa pubblica totale	
	Meuro	%	Meuro	%	Meuro	% su totale reg. (*)
Piemonte	27.79	45	33.64	55	61.44	19
Valle d'Aosta	6.45	50	6.45	50	12.89	58
Lombardia	7.00	41	10.27	59	17.26	22
Bolzano	10.53	50	10.53	50	21.05	41
Trento	8.58	50	8.58	50	17.16	32
Veneto	15.17	40	22.76	60	37.92	23
Friuli Venezia Giulia	6.08	50	6.08	50	12.15	32
Liguria	3.26	37	5.55	63	8.81	13
Emilia Romagna	17.28	50	17.28	50	34.56	18
Toscana	31.60	50	31.60	50	63.20	46
Umbria	11.97	43	15.97	57	27.94	43
Marche	15.13	50	15.13	50	30.25	19
Lazio	5.81	32	12.34	68	18.15	23
Abruzzo	8.76	50	8.76	50	17.53	53
Totale regioni fuori ob. 1	175.38	46	204.91	54	380.30	26
Abruzzo					11.67	57
Basilicata					45.70	65
Calabria					17.29	31
Campania					15.81	21
Molise					34.80	100
Puglia					7.53	12
Sardegna					67.27	97
Sicilia					87.81	90
Totale regioni ob. 1					287.88	59

Fonte: elaborazioni INEA su dati SIRGS

(*) percentuale calcolata sul totale delle spese relative a tutte le misure del reg. 950/97

2.3 LA MONTAGNA NELLE MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

Le misure di accompagnamento della Politica Agricola Comune sono rappresentate da due principali regolamenti, il 2078/92 che ha introdotto un regime di aiuti per le misure agroambientali nelle aziende agricole ed il regolamento 2080/92 che ha previsto un regime di aiuti per l'imboschimento delle superfici agricole e per il miglioramento dei boschi esistenti.

Nell'ambito del regolamento 2078/92 è stato possibile finanziare una serie di interventi di recupero di superfici a prato e pascolo nelle aree montane e collinari. Con riferimento alla montagna alpina, dove la misura di recupero dei prati e dei pascoli di montagna è relativamente frequente, si stima che il peso raggiunto dalla misura rispetto alla superficie censita a prato e a pascolo sia di poco superiore al 3%

Questo indicatore assume valori più significativi solo nelle regioni dove vengono coinvolte nell'applicazione del regolamento le superfici foraggiere, quindi specificatamente nelle regioni alpine. Peraltro prendendo in considerazione soltanto le azioni per la foraggicoltura estensiva, un elemento di confronto più idoneo a stimare l'impatto della misura sul territorio è rappresentato dalla superficie a foraggiere permanenti situata nelle zone marginali. Sulla base dei dati censuari, che distinguono la ripartizione colturale per zona altimetrica, è possibile stimare una zona a prati permanenti e pascoli pari a circa 1,1 milioni di ettari nelle aree alpine. Una superficie pressoché uguale è presente nelle regioni appenniniche ed insulari montane. A fronte di questa situazione, sommando le superfici a foraggiere estensive interessate dalle misure agroambientali D1, B ed A1 nell'arco alpino si ottengono circa 470.000 ettari, che equivale al 40% della superficie complessiva a prato e pascolo delle zone montane. Nel caso del centro sud solo l'Emilia presenta poco più di 4.000 ettari, mentre nelle restanti regioni la diffusione delle pratiche ecocompatibili per la foraggicoltura estensiva risulta praticamente assente. In sintesi emerge un netto divario tra quanto realizzato nelle regioni dell'arco alpino e quanto potenzialmente si potrebbe realizzare nelle regioni appenniniche e nelle isole. A fronte di tassi di riduzione della superficie a prato e pascolo dell'ordine dell'1% annuo, sarebbe infatti ragionevole aspettarsi una politica attiva per arginare un fenomeno che rischia di portare in breve tempo all'abbandono della pratica agricola in montagna con i conseguenti rischi per la stabilità idrogeologica e danni per tutte le attività economiche connesse all'agricoltura.

Tab. 2.6 *Misure per la conservazione delle superfici a prato e pascolo nelle regioni dell'arco alpino*

Regione	Misure
Piemonte	- A1 (sensibile riduzione dell'impiego di concimi e/o fitofarmaci) - D1b (pratiche di produzione finalizzate alla tutela dell'ambiente e delle risorse naturali nei pascoli montani)
Valle d'Aosta	- Foraggicoltura e paglia - Alpicoltura
Lombardia	- B (riconversione dei seminativi in prati permanenti o pascoli estensivi oppure mantenimento della produzione estensiva già avviata in passato)
P.A. Bolzano	- 1 (colture foraggere - prati e pascoli -) - 8 (premi per l'alpeggio) - 9 (tutela del paesaggio)
P.A. Trento	- 1 (premio per la coltivazione delle aree prative) - 4 (conservazione delle superfici a pascolo mediante l'alpeggio del bestiame)
Veneto	- A1-A2 (sensibile riduzione dei concimi e/o fitofarmaci o mantenimento delle riduzioni già effettuate nell'impiego di concimi e/o fitofarmaci)
Friuli V. Giulia	- B (conversione dei seminativi e loro mantenimento a prato o prato-pascolo; mantenimento dei prati e dei pascoli)
Liguria	- A2 (mantenimento e controllo delle riduzioni già effettuate di concimi e fitofarmaci) - D1 (impiego di altri metodi di produzione compatibili con le esigenze di tutela dell'ambiente e delle risorse naturali, nonché con la cura dello spazio naturale e del paesaggio)

Fonte: Programmi agroambientali regionali.

Il regolamento (CEE) 2080/92 ha istituito un regime di aiuto alle attività forestali nel settore agricolo, prevedendo un sistema di incentivi per gli agricoltori che si impegnano a rimboschire per fini produttivi o naturalistici i terreni agricoli, nonché un sistema di incentivazione delle cure colturali e miglioramenti dei boschi esistenti.

Il regolamento, attuato direttamente dalle Regioni attraverso specifici programmi operativi, ha interessato quasi tutte le regioni e province autonome italiane, ad eccezione della Provincia Autonoma di Trento dove è stato applicato solo a partire dall'annata 1998/99. La competenza nell'attuazione del regolamento è delle regioni che accolgono le domande di adesione presentate dai beneficiari, le

sottopongono ad istruttoria, rilasciano, in caso di esito favorevole dell'istruttoria, le autorizzazioni ai lavori ed eseguono quindi il collaudo delle opere.

Il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali ha coordinato l'attuazione del regolamento per mezzo di un "programma nazionale di raccordo" ed è inoltre responsabile per il monitoraggio della spesa, la trasmissione periodica delle previsioni di spesa alla Commissione europea, la valutazione sullo stato di attuazione del regolamento.

L'applicazione del regolamento si distingue in due fasi: la prima, dal 1994 al 1997, nella quale sono stati stanziati circa 500 Meuro, ed una seconda fase 1998-1999, avviata con la presentazione da parte delle regioni dei nuovi programmi pluriennali.

Tab. 2.7 *Realizzazione fisica ed avanzamento finanziario reg. CE 2080/92 (1994-1999)*

Regioni	Imboschimenti pubblici e privati			miglioramenti boschivi		
	Numero beneficiari	Superficie interessata in ettari	Spese ammissibili in Meuro	Numero beneficiari	Superficie interessata in ettari	Spese ammissibili in Meuro
Piemonte	2378	7250	29.1	61	1032	1.6
Valle d'Aosta	2	1	0.0			
Lombardia	2389	16877	42.0	328	4935	7.1
P.A. Bolzano	4	15	0.0			
Liguria	121	148	0.6	136	860	1.8
Veneto	627	1807	5.7	41	187	0.3
Friuli V.G.	930	2860	7.8	293	2615	3.6
Emilia Romagna	995	5124	24.4	63	433	0.8
Toscana	1299	4906	20.0	1385	5220	0.0
Marche	1407	3092	6.7	13	18	37.7
Umbria	1224	5708	0.0	103	1186	0.0
Lazio	291	1163	3.4	17	123	0.5
Campania	422	1385	0.0	38	820	0.0
Abruzzo	355	3403	12.4	6	391	0.5
Molise	122	541	2.3	1	5	8.8
Basilicata	235	2490	11.5	62	0	1.4
Puglia	183	2461	7.4	47	808	0.8
Calabria	136	2443	15.2	44	1093	1.4
Sicilia	887	8367	40.5	200	5400	8.1
Sardegna	485	7386	22.4	93	1892	3.5
TOTALE ITALIA	14492	77427	251.3	2931	27019	77.8

In tabella 2.7 è riportata una sintesi dell'attuazione del regolamento per regione per quanto riguarda gli imboschimenti ed i miglioramenti dei boschi esistenti.

Nel complesso è stata imboschita una superficie di circa 77 mila ettari, per una spesa complessiva al 31/10/99 di poco più di 250 Milioni di Euro ⁽⁸⁾. Le regioni più attive sono state Piemonte e Lombardia al nord, Toscana ed Emilia Romagna al centro e Sicilia e Sardegna al Sud ed isole.

L'imboschimento delle superfici agricole sembra essersi concentrato nelle aree di pianura, ad agricoltura relativamente intensiva, sono infatti stati soggetti ad imboschimento soprattutto i seminativi, circa 48 mila ettari, mentre i terreni a prato e pascolo permanente soggetti ad imboschimento (presumibilmente localizzati soprattutto in collina e montagna) sono poco meno di 10 mila ettari. Per quanto riguarda il tipo di imboschimento prevalgono nettamente le latifoglie di pregio (circa 56 mila ettari se si comprende anche il pioppo a rotazione ventennale).

Dopo un avvio piuttosto stentato l'applicazione delle misure forestali sta cominciando ad assumere dimensioni rilevanti. Peraltro sono ancora rilevabili alcuni problemi nell'applicazione che fanno sì che una buona parte delle domande di adesione non venga accettato, e, soprattutto, che il numero di imboschimenti realizzati e collaudati sia ancora molto inferiore alle autorizzazioni concesse.

Questi problemi possono essere ricondotti a varie cause:

- in primo luogo la particolare organizzazione amministrativa dello schema di aiuti all'imboschimento fa sì che l'iter, dall'istruttoria tecnica dei progetti fino alla loro liquidazione, sia piuttosto lungo. All'approvazione del progetto di imboschimento o miglioramento boschivo deve infatti seguire un periodo per la sua realizzazione e quindi il collaudo delle opere da parte dell'amministrazione regionale. Questo provoca certamente un forte ritardo nel collaudo e nella liquidazione dei pagamenti a saldo;
- in secondo luogo c'è probabilmente un ritardo legato al fatto che molti progetti hanno stentato ad avviarsi per la necessità da parte degli agricoltori di anticipare consistenti somme che vengono pagate solo a collaudo eseguito;
- è comunque opportuno evidenziare come in molte regioni la superficie dei progetti di imboschimento approvati sia ancora nettamente inferiore a quanto programmato. Questo va forse ricondotto ad una scarsa

⁸ Il costo è comunque destinato ad aumentare in quanto negli anni successivi all'impianto vengono pagati i premi per la manutenzione e per le perdite di reddito.

informazione ed alla mancanza di assistenza tecnica agli agricoltori. Da un lato gli agricoltori si sono trovati di fronte a tecniche assolutamente nuove, non avendo nessuna esperienza in campo forestale, dall'altro le amministrazioni regionali non sono state, nella maggior parte dei casi, in grado di organizzare un efficace servizio di assistenza. Problemi si sono avuti anche nel reperimento del materiale vivaistico, che doveva essere certificato sulla base della normativa forestale vigente, tale materiale non era normalmente prodotto nei vivai privati e l'elevata domanda non ha trovato riscontro nell'offerta (limitata e saltuaria) dei vivai autorizzati;

Un ultimo problema è rappresentato dal fatto che, nei primi anni di applicazione del regolamento, sono circolate informazioni relative ad alcuni aspetti giuridici della conversione dei terreni agricoli in terreni boscati.

L'opinione di alcuni esperti, riportata in riviste specializzate, era che la normativa vigente in campo forestale non permettesse, una volta rimboschiti i terreni agricoli, di ritornare, a fine turno, alle coltivazioni agrarie. Successive modifiche dei programmi regionali hanno chiarito la situazione, ammettendo il ripristino delle pratiche agricole sui terreni precedentemente imboschiti. Va comunque ricordato che nel primo quinquennio di applicazione del regolamento sono stati imboschiti circa 77.000 ettari di terreni agricoli, pari ad una media annuale di circa 14.000 ettari, ben superiore quindi ai 6.000 ettari/anno rimboschiti nel quindicennio 1980-1994 grazie a tutte le misure di incentivazione della forestazione attivate.

Per quanto riguarda gli interventi di miglioramento boschivo, uno dei principali problemi sembra essere rappresentato dalla Decisione della Commissione Europea C(94)953/10 del 27/4/94, che ha stabilito che, per beneficiare dei premi relativi al miglioramento dei boschi esistenti, il richiedente deve dimostrare di percepire almeno il 25% del proprio reddito dall'attività agricola nell'azienda. Questo vincolo rappresenta la principale causa della impossibilità di molte regioni di impiegare le risorse stanziare per il miglioramento boschivo, i punti acqua e le strade forestali.

Per quanto riguarda gli sviluppi delle politiche forestali è opportuno ricordare che la politica forestale è stata finora, di fatto, una parte della Politica Agricola Comunitaria, e non ha mai assunto un ruolo di autonomia.

Il 31 gennaio 1997 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione sulla strategia forestale della UE secondo la quale la Commissione è invitata a presentare "una proposta legislativa sulla strategia forestale europea conforme ad una serie di considerazioni e raccomandazioni". Tale strategia è contenuta nella comunicazione della Commissione UE al Consiglio del 18/11/98 e nella

risoluzione del Consiglio 14/12/98. Il documento, dopo aver presentato gli obiettivi generali della strategia forestale europea, si sofferma sulle misure esistenti e sulla loro evoluzione. In particolare si legge che le misure strutturali e di accompagnamento della PAC sono oggetto della proposta della Commissione sullo sviluppo rurale nell'ambito dell'Agenda 2000 e che il punto di partenza della politica forestale dell'UE è il principio di sussidiarietà. Ciò significa che la responsabilità nella gestione sostenibile delle risorse forestali spetta alle politiche ed ai programmi nazionali. Allo stesso tempo il documento sottolinea però la necessità che la strategia forestale dell'Unione esprima un più esplicito sostegno al mercato del legno ed allo sviluppo secondo i principi della silvicoltura sostenibile. Sempre secondo il parere del Comitato questi punti fondamentali dovrebbero essere presi in considerazione esplicitamente nei prossimi negoziati OCM sul commercio mondiale.

Anche il parere del Comitato Economico e sociale emesso, il 9 dicembre 1999, sottolinea che l'unico riferimento ad azioni concrete viene fatto nell'ambito di Agenda 2000. I nuovi regolamenti sullo sviluppo rurale ⁽⁹⁾ introducono alcune modifiche rispetto alla precedente normativa, in particolare la possibilità di erogare finanziamenti per il recupero e mantenimento delle risorse forestali anche ai Comuni e loro consorzi, la possibilità di finanziamento dell'associazionismo forestale, ed infine la possibilità di finanziare misure atte a migliorare la stabilità ecologica delle foreste in aree in cui la funzione protettiva ed ecologica sia di interesse pubblico. Per quanto riguarda nello specifico gli aiuti all'imboschimento il regolamento prevede che gli aiuti relativi alle spese di impianto e costi di manutenzione per i primi cinque anni siano corrisposti a tutti i beneficiari (privati, comuni e loro associazioni), il premio annuale volto a compensare le perdite di reddito (20 anni) verrebbe invece corrisposto solo ad agricoltori (definiti secondo criteri stabiliti in dettaglio dallo Stato membro) e qualsiasi altra persona giuridica di diritto privato.

Nell'ambito dell'applicazione di Agenda 2000 le Regioni e le Provincie Autonome hanno presentato i propri piani di sviluppo rurale che sono attualmente in fase di negoziazione alla Commissione Europea. Da una sommaria analisi delle bozze dei PSR delle regioni fuori obiettivo 1 emerge che, oltre alle tradizionali misure di imboscamento e manutenzione dei boschi esistenti (ex regolamento (CEE) 2080/92) e commercializzazione dei prodotti forestali (ex regolamento (CEE) 867/90) abbiano trovato spazio misure con un certo grado di innovazione, quali l'associazionismo forestale (espressamente previsto dal regolamento sullo sviluppo rurale), ma anche la promozione dell'ecocertificazione, la pianificazione forestale, gli inventari forestali, ed altre

⁹ Regolamento (CE) del Consiglio n. 1275/1999 del 17 maggio 1999 sul sostegno allo sviluppo rurale e regolamento (CE) della Commissione n. 1750/99 del 23 Luglio 1999 recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1275/99.

ancora. Peraltro molti piani non sono ancora stati approvati dalla Commissione Europea, ed alcune misure potrebbero quindi subire modifiche.

Nel complesso si ha l'impressione che la spesa dovrebbe aumentare rispetto al quanto erogato con il Reg. 2080/92. Peraltro gli impegni presi nel periodo di applicazione del regolamento (CEE) 2080/92 continueranno ad assorbire una quota consistente del budget, e se a queste si aggiungono le spese per le misure di commercializzazione dei prodotti forestali difficilmente gli stanziamenti per le misure "innovative" potranno assumere consistenza tale da renderle efficaci. Inoltre l'applicazione dovrà superare alcune limitazioni come il fatto che tutti gli interventi previsti dai programmi regionali di sviluppo rurale dovranno sottostare ad un unico budget il quale, tenuto anche conto che una consistente parte degli stanziamenti verrà drenata dagli impegni pregressi relativi alle misure agroambientali, sarà sicuramente inferiore rispetto alla precedente programmazione.

Si ha al riguardo l'impressione che molte regioni non abbiano voluto indirizzare chiaramente le politiche di sviluppo rurale verso il settore forestale continuando a mantenere tutte le misure finora implementate, a scapito di quelle con un certo grado di innovazione.

2.4 L'INIZIATIVA COMUNITARIA INTERREG III

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

Il mercato unico e l'Unione economica e monetaria costituiscono potenti fattori ai fini di un cambiamento. Questa prospettiva diventa ancora più impegnativa in vista dell'ampliamento della Comunità che determinerà un aumento delle frontiere interne e lo spostamento verso oriente delle frontiere esterne dell'Unione.

In questo contesto la nuova fase di Interreg anche in funzione dell'esperienza del passato, si propone di rafforzare la coesione economica e sociale nella Comunità promuovendo la cooperazione transfrontaliera, transnazionale ed interregionale e lo sviluppo equilibrato del territorio della Comunità.

Fondandosi sull'esperienza acquisita con le precedenti edizioni la nuova fase si articola in tre sezioni:

- promozione dello sviluppo regionale integrato tra regioni di frontiera contigue comprese le frontiere esterne e talune frontiere marittime (sezione A); a questa sezione è destinata la quota preponderante delle risorse finanziarie;
- Contributo all'integrazione territoriale armoniosa nella Comunità Europea (Sezione B)
- Miglioramento delle tecniche e delle politiche di coesione e sviluppo regionale mediante la cooperazione transnazionale/ interregionale (Sezione C): si tratta della sezione con minore incidenza finanziaria.

La sfida principale della nuova fase di Interreg consiste pertanto nel mettere a frutto le esperienze positive di vera cooperazione nell'ambito dei programmi attuali e nello sviluppare progressivamente le strutture miranti ad estendere a tutta la Comunità ed alle relazioni con i Paesi limitrofi tale cooperazione.

A tal fine la cooperazione nell'ambito dell'iniziativa Interreg sarà definita conformemente ai seguenti principi:

Strategia transfrontaliera/ transnazionale e programma di sviluppo congiunti;

- Partenariato ed impostazione "dal basso verso l'alto";
- Complementarietà rispetto ai programmi generali dei Fondi strutturali;
- Maggiore integrazione nell'attuazione delle iniziative comunitarie;
- Coordinamento efficace tra Interreg III e gli strumenti di politica esterna della Comunità, particolarmente nella prospettiva di ampliamento.

La comunicazione della Commissione agli Stati membri del 28 aprile 2000 che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria Interreg III, chiarisce le caratteristiche delle 3 sezioni sulle quali si articola l'iniziativa e per ciascuna indica le finalità, le zone ammissibili, le tematiche prioritarie e tutte le procedure di attuazione e di finanziamento. In allegato appaiono le aree elegibili, le priorità e le misure per ciascuna sezione e le particolari condizioni di attuazione per la cooperazione interregionale della Sezione C.

Di particolare interesse per la montagna italiana la sezione A della cooperazione transfrontaliera per la quale la comunicazione indica in particolare le seguenti tematiche:

- Promozione dello sviluppo urbano, rurale e costiero;
- Incentivi all'imprenditorialità ed allo sviluppo di piccole imprese (anche nel settore del turismo) ed iniziative per l'occupazione locale;
- Promozione dell'integrazione nel mercato del lavoro e dell'integrazione sociale;

- Condivisione di risorse umane e di strutture nel campo della ricerca, dello sviluppo tecnologico, dell'istruzione, della cultura, delle comunicazioni e della sanità al fine di aumentare la produttività e contribuire a creare posti di lavoro duraturi;
- Incentivi alla tutela dell'ambiente (locale e globale), risparmio energetico e promozione di fonti di energia rinnovabili;
- Miglioramento di reti e servizi nel campo dei trasporti (in particolare dei trasporti ecocompatibili), dell'informazione e della comunicazione nonché dei sistemi di approvvigionamento idrico ed energetico;
- Cooperazione in ambito giuridico ed amministrativo ai fini dello sviluppo economico e della coesione sociale;
- Aumento delle potenzialità di cooperazione transfrontaliera umana ed istituzionale ai fini dello sviluppo economico e della coesione sociale.

Pur non essendo esaustivo (in un allegato alla comunicazione le indicazioni vengono ulteriormente sviluppate) questo elenco indica chiaramente per la sezione transfrontaliera le potenzialità dell'iniziativa che potrà essere sicuramente di notevole supporto alle aree montane interessate.

2.5 L'INIZIATIVA COMUNITARIA LEADER II E LE AREE MONTANE

Come è noto, l'Iniziativa LEADER è lo strumento comunitario che meglio di altri ha inglobato i nuovi principi introdotti dalle varie riforme dei fondi strutturali: programmazione, concertazione (partenariato verticale e orizzontale), approccio multisettoriale e integrato. Essa è stata varata per la prima volta dalla Commissione nel 1991 con l'obiettivo di offrire alle aree rurali la possibilità di sperimentare un nuovo approccio e un nuovo metodo allo sviluppo del loro territorio. Nello specifico, con il LEADER è stato introdotto un nuovo concetto di sviluppo rurale, basato sulla prossimità rispetto al territorio, alle popolazioni e alle attività, nonché sulla creazione o rivitalizzazione di legami e collegamenti fra questi tre elementi. Operativamente, tutto ciò si è tradotto, a livello locale, nell'elaborazione e concertazione di un piano di sviluppo multisettoriale e integrato (PAL), gestito da un partenariato orizzontale creato ad hoc (GAL) ed espressione delle principali componenti economiche e sociali locali.

Dal 1991 sono trascorsi nove anni, i quali hanno visto l'emanazione di due comunicazioni agli Stati Membri: LEADER I, che ha coperto il periodo 1991-1994 e LEADER II, relativo alla fase programmatoria '95-'99. Se il primo ha svolto la funzione di apripista, introducendo a livello sperimentale, il nuovo metodo nei territori rurali, il secondo ha rappresentato (e sta rappresentando, poiché è ancora in corso) la diffusione ed il consolidamento di tale metodo. Basti pensare che, a livello europeo, le aree interessate dall'Iniziativa sono passate dalle

217 (di cui 29 in Italia) del LEADER I, alle 1005 (di cui 203 in Italia) del LEADER II.

Come già accennato, in questi anni molti amministratori ed operatori della montagna europea sono stati coinvolti direttamente nella gestione ed attuazione di Piani LEADER. Anzi, in molti casi, sono stati proprio gli enti montani locali a farsi promotori dell'Iniziativa a livello locale e quindi ad aggregare attorno ad essa diversi soggetti (pubblici e privati), costituendo così dei partenariati orizzontali.

In relazione all'esperienza italiana, su un campione di 150 Gruppi di Azione locale⁽¹⁰⁾ — su 203 selezionati — risulta che più del 60% di essi (101) presenta all'interno del proprio partenariato almeno una Comunità Montana. Complessivamente, i 101 GAL raggruppano 184 Comunità Montane. La presenza delle CCMM varia da un minimo di una (in 53 GAL) ad un massimo di 8 (caso della Regione Valle d'Aosta, la quale ha selezionato un solo GAL che raggruppa buona parte delle CCMM regionali). In ogni caso, la presenza media è di due Comunità Montana per GAL.

A livello di distribuzione territoriale, dei 101 GAL interessati da CCMM, 45 di essi operano nelle aree dell'obiettivo 1 e raggruppano complessivamente 66 Comunità Montane. I restanti GAL (56) operano nelle aree obiettivo 5b e coinvolgono complessivamente 118 Comunità Montane. Da evidenziare come in gran parte dei GAL le Comunità Montane non si limitano ad un'adesione formale, ma spesso svolgono un ruolo attivo e propositivo, partecipando direttamente alla gestione tecnica e finanziaria dei Piani di sviluppo locale, nonché alla realizzazione degli interventi previsti. La partecipazione attiva si traduce nel mettere a disposizione del partenariato le competenze tecniche presenti nell'Ente, nonché le strutture (mobili ed immobili) di cui esso dispone, permettendo così al GAL di realizzare delle economie non indifferenti. Inoltre, spesso le CCMM garantiscono la perennizzazione degli interventi, assumendosi l'impegno di garantire la copertura dei costi di funzionamento degli stessi una volta terminato il Programma. E questo si verifica soprattutto nei casi in cui ad essere avviati sono dei servizi al territorio ed alla popolazione.

In relazione alla tipologia degli interventi attivati dai GAL a favore delle aree montane, questi possono essere distinti in tre macro categorie:

- interventi orientati allo sviluppo di servizi al territorio e alla popolazione;
- interventi rivolti a sviluppare, diversificare, sostenere e potenziare le attività economiche;

¹⁰ Le informazioni di natura quantitativa e qualitativa contenute nel presente rapporto sono state tratte dai materiali elaborati dall'Unità Nazionale LEADER, Unità gestita per conto del MiPAF dall'INEA. In particolare, le informazioni sono state estrapolate dalla Banca Dati.

- interventi indirizzati alla manutenzione del paesaggio;

Nella prima categoria, i principali interventi riguardano: l'implementazione di reti telematiche, attraverso le quali far veicolare servizi a favore degli enti locali e della popolazione residente (certificazione anagrafica, pagamento bollette e tributi, accesso a informazioni di utilità pubblica, appalti, regolamenti, ecc.); la creazione di centri di servizi ricreativi orientati a favorire l'accesso all'informazione culturale, musicale e sportiva delle popolazioni locali ed in particolare dei giovani; la nascita di sportelli informativi per orientare, informare e sensibilizzare le popolazioni locali, nonché i visitatori, al patrimonio ambientale, culturale e sociale locale; l'organizzazione di servizi rivolti a garantire assistenza domiciliare e sanitaria agli anziani e portatori di handicap, mediante anche l'utilizzo delle nuove tecnologie telematiche ed informatiche; la creazione e lo sviluppo di dispositivi locali per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti domestici e di origine produttiva (agricola e artigianale), favorendo il riciclaggio dei manufatti mediante nuovi sbocchi e nuove utilizzazioni per tali prodotti.

La seconda categoria raggruppa principalmente interventi su: la valorizzazione dell'agricoltura, mediante azioni rivolte a incoraggiare le coltivazioni biologiche, a stimolare le produzioni alternative (piante officinali o aromatiche, piccoli frutti, miele, razze podoliche, ecc.); lo sviluppo di attività diverse, ma spesso complementari, da quelle agricole. Ad esempio, incentivazione delle diverse formule e prodotti del turismo "verde" (agriturismo, turismo incentrato sulla natura, ecc.), nonché di quelle legate alla valorizzazione dei prodotti locali (prodotti di fattoria, prodotti artigianali).

Gli interventi indirizzati alla manutenzione del paesaggio riguardano: il ripristino e la manutenzione dei sentieri, nonché la pulizia dei corsi d'acqua, interventi affidati agli enti locali o a cooperative di giovani create ad hoc; la gestione dinamica del rimboschimento forestale (cura delle fustaie e del sottobosco); il recupero e la ristrutturazione di piccoli manufatti agricoli e rurali (stalle, mulini, granai, casolari, ecc.).

Da sottolineare come il LEADER, a differenza dagli altri interventi strutturali, si presenta come una "politica leggera", basata cioè su poche risorse finanziarie (LEADER II: 1.780 milioni di ecu a livello comunitario, di cui 859 assegnate all'Italia). Di conseguenza, salvo qualche eccezione, si è in presenza quasi sempre di interventi di modesta entità finanziaria, il cui valore è rappresentato non tanto dal peso economico da essi ricoperto, quanto piuttosto dalla loro natura politica e sociale, rivolta a stimolare le capacità propositive della popolazione locale, e quindi a favorire la nascita di nuove iniziative e/o la valorizzazione ed il potenziamento di quelle esistenti.

In molti tale obiettivo è stato raggiunto. I Gruppi LEADER si sono trasformati in vere e proprie agenzie di sviluppo, divenendo così promotori e beneficiari di altre iniziative e programmi (comunitari e non).

Ad esempio, alcuni Gruppi si sono fatti promotori di iniziative comunitarie quali NOW, ADAPT. In altri casi i Gruppi sono stati identificati come beneficiari di alcune azioni previste nei DOCUP (ad esempio, in Emilia Romagna). Altri ancora hanno aderito a progetti nazionali attivati all'interno di programmi comunitari. Vale per tutti, l'esempio del progetto "Panminerva", progetto attivato all'interno del POM "Misure a favore dell'impiego, dell'autoimpiego e dell'imprenditoria femminile" (asse 4), il quale, con una disponibilità finanziaria di 25 miliardi (che ricadono sul FSE), si pone come obiettivo quello di sviluppare l'imprenditoria femminile in montagna.

E ancora, alcuni Gruppi si sono fatti promotori di Patti Territoriali. Altri ancora fanno parte del progetto nazionale APE, Appennino parco d'Europa.

Come riportato nel paragrafo precedente, l'esperienza LEADER sta rappresentando per le popolazioni montane una grossa opportunità. Grazie ad essa, i protagonisti principali dello sviluppo delle montagne (istituzionali e non) hanno da un lato acquisito una maggiore conoscenza delle problematiche del territorio di loro competenza ed un'esperienza nel trattare direttamente con le varie componenti della società locale (enti territoriali, imprenditori, associazioni di categoria e di volontariato, ecc.), dall'altro sviluppato conoscenze specifiche in materia di funzionamento di programmi e iniziative comunitarie.

I principali apporti del LEADER allo sviluppo dei territori montani possono essere sintetizzati nei seguenti:

In primo luogo, la strategia della concertazione tra più attori, istituzionali e non (Comunità Montana, Comuni, imprenditori, associazioni, ecc.) — vincolante per fruire dei finanziamenti previsti all'interno dell'Iniziativa — ha favorito il passaggio della problematica dello sviluppo da una visione individuale ad una collettiva, contribuendo così al superamento dei problemi derivanti dalla frammentazione delle politiche e degli interventi rivolti a contrastare la marginalità. La costituzione dei Gruppi di Azione Locale ha permesso la realizzazione di una pianificazione più aderente ai bisogni e alle risorse locali. Infine, il coinvolgimento delle diverse componenti della società locale ha tradotto l'esperienza concreta in un percorso di formazione delle risorse umane e sociali, utili alla collettività anche una volta terminato il progetto.

Ancora, il LEADER ha offerto alle aree rurali l'opportunità di avviare e sperimentare interventi innovativi. Ad esempio, in molte aree montane, al fine di fronteggiare i problemi dell'esodo riguardante le risorse umane a più alto tasso di

scolarità, sono stati avviati dei progetti rivolti a creare nuove imprese ad alta cultura tecnologica (utilizzo delle risorse della teleformazione e del telelavoro). La telematica è stata utilizzata anche per avviare azioni pilota nel capo dei trasporti e dell'assistenza sanitaria.

Inoltre, la possibilità offerta dal LEADER di definire e avviare dei progetti di sviluppo in comune ha favorito la cooperazione tra zone a diverso grado di sviluppo. Ciò ha permesso alle aree montane di avviare dei rapporti di collaborazione con territori localizzati in altre Regioni o Stati, i quali presentavano delle complementarietà su determinati settori e tematiche. Sono così nate cooperazioni transnazionali finalizzate a progetti di filiera territoriale (binomio monti-fondovalle o mari-monti), di valorizzazione commerciale (ad esempio progetti rivolti alla valorizzazione della castagna, prodotto tipico montano), di reti di offerta turistica, ecc. capaci quindi di integrare le strategie e gli obiettivi di zone diverse in questa logica.

Il LEADER, infine, ha garantito ai suoi beneficiari l'opportunità di far parte di un sistema - rete, costituito dall'Osservatorio Europeo LEADER e dalle Unità Nazionali di Animazione. Grazie ad esso, le aree montane beneficiarie dell'Iniziativa stanno realizzando scambi di esperienze e di informazioni inerenti i risultati raggiunti dall'Iniziativa (tipologia di interventi realizzati, metodologie sperimentate, ecc.), nonché dagli altri Programmi Comunitari.

Infine, da segnalare come alcune Regioni abbiano utilizzato l'approccio LEADER per attivare politiche finanziate con fondi propri e rivolte alle aree montane. E' il caso della Regione Friuli Venezia Giulia, la quale nel 1998 ha deciso di utilizzare l'iniziativa LEADER come modello per l'attuazione della propria politica per la montagna, offrendo così ad altre zone non selezionate dall'Iniziativa l'opportunità di sperimentare approcci territoriali e tematici integrati. Ciò è stato possibile anche perché per l'applicazione dell'Iniziativa LEADER era stato scelto come territorio di riferimento il territorio montano. Con questa politica la Regione Friuli-Venezia Giulia ha voluto favorire lo sviluppo delle strutture già esistenti nei territori montani e in particolare le comunità montane, la cui presenza nel partenariato è stata considerata un vincolo per l'accesso ai finanziamenti. I finanziamenti previsti per questa iniziativa corrispondono ad un importo di circa 19 mila euro, di cui il 30% destinato a finanziare tre nuovi Piani di Azione Locale (i quali si sono aggiunti ai quattro finanziati coi fondi LEADER) ed il resto a finanziare progetti integrati, dati in gestione ai GAL selezionati con le due procedure (LEADER e Fondo per la Montagna). L'importanza strategica che la montagna friulana svolge all'interno della politica regionale è confermata dal fatto che non solo LEADER+ sarà riproposto specificamente per le aree montane, ma ci sarà una misura specifica del DOCUP dedicata alla montagna.

Un altro esempio di attenzione della politica regionale nei confronti della montagna è coglibile nell'impostazione che la regione Toscana ha dato alla nuova programmazione dei fondi strutturali 2000-2006. La Regione, infatti, ha deciso di attribuire le funzioni per l'attuazione dei Programmi di sviluppo rurale (PSR) alle Province e alle Comunità Montane. Detti Enti dovranno predisporre "programmi locali di sviluppo rurale", i quali costituiranno su scala locale il riferimento per la presentazione e la selezione dei progetti per tutte le misure dei PSR. In particolare, i programmi locali dovranno essere definiti attraverso i patti d'area che coinvolgeranno, in una logica partenariale, tutti i soggetti del territorio interessati. Le risorse del PSR verranno ripartite tra le Province e le Comunità montane in base ai seguenti criteri: caratteristiche socioeconomiche del territorio, dimensione della richiesta attuale, capacità progettuale degli enti, capacità di spesa degli enti.

La necessaria complementarietà fra le azioni previste dal LEADER e quelle contenute negli altri programmi strutturali è riproposta con forza e nella nuova Iniziativa per lo sviluppo rurale: LEADER+, la quale si caratterizza dalle precedenti per due fondamentali novità: sarà estesa a tutti i territori rurali dell'unione europea (mentre oggi è limitata alle sole regioni degli obiettivi 1, 5b e 6 con la possibilità di interessare anche un 10% di zone fuori obiettivo); sarà finanziata da un solo Fondo, il FEOGA-Orientamento.

Queste due novità meritano alcune riflessioni. Rispetto al primo punto, l'allargamento a tutte le aree rurali pone il problema di come arginare il pericolo di "dispersione" degli aiuti concessi. Probabilmente la strada più idonea da percorrere è quella costituita dalla possibilità, dietro motivata giustificazione, di circoscrivere l'Iniziativa a determinati territori. L'individuazione dei territori eleggibili può essere giustificata alla luce di diversi criteri. Sicuramente, fra questi, potrebbe essere valere la presenza di specifiche condizioni socio-economiche e ambientali (es. zone montane, aree protette, sistemi produttivi locali, ecc.). Alcune autorità responsabili del LEADER sono orientate ad adottare tale criterio, circoscrivendo il territorio LEADER a quello montano (Vedi scelta fatta dalla regione Friuli).

In relazione al secondo punto, il fatto che il futuro LEADER venga finanziato solo dal FEOGA-Orientamento è certamente un passo in avanti nella direzione della semplificazione procedurale. Di fatti, nella passata Iniziativa, la presenza dei tre fondi ha comportato notevoli pesantezze amministrative (dal livello comunitario, con il coinvolgimento di più divisioni, a quello nazionale, con il coinvolgimento di più Ministeri), nonché per alcuni progetti, la difficoltà di individuare il fondo pertinente e, successivamente, di definire modalità di intervento conformi alle regole di tale fondo. La presenza di un solo fondo di competenza dovrebbe permettere il superamento di tali difficoltà.