



UNIONE EUROPEA
«Fondo Europeo Agricolo per lo sviluppo rurale:
l'Europa investe nelle zone rurali»



**MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE
ALIMENTARI E FORESTALI**



Regione Calabria
Assessorato Agricoltura,
Foreste e Forestrazione



**PSR 2007/2013
CALABRIA
Seminiamo
Sviluppo**



ASSE IV – Approccio Leader

LO SVILUPPO LOCALE DI TIPO PARTECIPATIVO NELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020 DELLA REGIONE CALABRIA

Contributo di Assogal Calabria

Aprile 2014

INDICE

0. PRESENTAZIONE

1. L'ESPERIENZA LEADER IN CALABRIA

1.1 Il PIC Leader

1.2 L'Asse IV approccio Leader

1.3 Le criticità emerse nell'attuale Programmazione

2. LO SVILUPPO LOCALE DI TIPO PARTECIPATIVO NELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020 IN CALABRIA

2.1 I riferimenti normativi

2.2 Le proposte di Assogal Calabria

0. PRESENTAZIONE

Il presente documento, dopo quello del febbraio 2013, costituisce il secondo contributo di Assogal Calabria al processo di costruzione del Piano di Sviluppo Rurale regionale per il periodo 2014-2020.

Il documento è stato costruito sulla base della lettura dei regolamenti, di quanto ascoltato nel convegno dello scorso 13 marzo e nei seminari della Rete rurale, di un'ampia discussione tra i GAL basata anche su quanto emerso nel corso degli appuntamenti che ogni Gruppo d'Azione Locale ha promosso sul proprio territorio.

L'esperienza dei GAL calabresi, le istanze espresse in sede locale, la partecipazione attiva al dibattito sulla nuova programmazione, la lettura attenta dei documenti riteniamo abbiano portato alla formulazione di proposte utili alla definizione di processi di Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo in grado di rispondere realmente alle esigenze ed ai fabbisogni espressi dalle realtà locali.

Sarebbe utile attivare un confronto con l'Assessorato all'Agricoltura al fine di conoscere gli orientamenti regionali e di discutere le proposte di Assogal Calabria.

1. L'ESPERIENZA LEADER IN CALABRIA

1.1 II PIC LEADER

Il Programma d'Iniziativa Comunitaria LEADER, acronimo di *Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*, nasce con LEADER I nel triennio 1991-1993. Il PIC ha un carattere sperimentale e fortemente innovativo: i GAL, partenariati locali misti pubblico-privati, sono dei laboratori ai quali è affidato il compito di sperimentare un metodo basato su un approccio *bottom up*, sulla progettazione e gestione in sede locale di interventi integrati e multisettoriali, ideati principalmente sulla base delle risorse locali, in aderenza con una filosofia fondata sullo sviluppo endogeno ed auto propulsivo.

In Calabria solo due Gruppi d'Azione Locale sperimentano tale metodo: Alto Jonio cosentino e Serre cosentine. Il primo ottiene risultati esemplari ed è per questo segnalato dal MIPAAF.

La sperimentazione LEADER I, positivamente condotta in tutta Europa, prosegue nel 1994-1999 con LEADER II e successivamente nel 2000-2006 con LEADER +.

In Calabria come nel resto d'Italia aumenta il numero dei GAL che dimostrano complessivamente di saper ben gestire l'attuazione dei loro Piani, mentre negli anni di LEADER + i Gruppi d'Azione Locale diventano agenzie di sviluppo locale mature, capaci di gestire più strumenti afferenti a diversi fondi e di coordinare e integrare piani e progetti (PIAR, PIF, INTERREG, Youthstart, EQUAL ecc.)

La CE rimarca come i GAL con la loro attività svolta con efficienza e nel rispetto dei tempi previsti, siano stati capaci di sperimentare con successo percorsi innovativi ed abbiano contribuito in modo significativo alla formazione in sede locale di professionalità nuove, capaci di ben conoscere, interpretare ed applicare i regolamenti comunitari e le procedure necessari per una buona progettazione e per una spesa corretta.

I GAL calabresi hanno rispettato la media europea e complessivamente il PIC ha dato buoni risultati nella nostra regione in tutte le programmazioni passate, come attestato dai dati in possesso della Regione Calabria, del MipAAF e della Rete Rurale Nazionale.

1.2 L'Asse IV Approccio LEADER

Negli anni 2007-2013, dopo tre Programmazioni sperimentali, LEADER entra nella così detta "programmazione ordinaria" e diventa un Asse dei PSR, l'Asse IV: la Commissione Europea, valutando positivamente la sperimentazione effettuata per ben tre sessenni dai GAL, stabilisce che il IV Asse dei PSR, denominato significativamente "Approccio Leader", debba riproporre gli elementi fondanti il "metodo Leader", il suo approccio appunto.

Dunque la CE ribadisce che il valore di LEADER risiede tutto nell'originaria interpretazione dell'Iniziativa Comunitaria, cioè nel metodo che val la pena ricordare è fondato su alcuni presupposti di base: programmazione endogena e dal basso, gestione affidata alla governance locale, che giuridicamente costituita e responsabile di ogni scelta, è ispirata nell'elaborazione dei Piani e nell'attuazione a criteri di flessibilità, innovazione e trasferibilità. Concetti chiave che negli anni passati hanno contraddistinto la predisposizione di strategie di intervento condivise dagli

attori locali ed hanno contrassegnato l'originalità dei piani di sviluppo locale i cui indubbi risultati sono alla base della riproposizione di Leader e dei GAL da parte della CE.

1.3 Le criticità emerse nell'attuale Programmazione

Tuttavia è ormai opinione comune tra gli addetti ai lavori che l'attuale Programmazione non abbia ben regolamentato il passaggio dal PIC al quarto Asse dei PSR e che si sia rivelata fortemente penalizzante per LEADER e per i suoi gestori principali: i GAL e le AdG. Già nel novembre 2010 a Bruxelles, in occasione del Leader sub committee, nel dibattito tra i rappresentanti della CE, le Reti nazionali ed i GAL emergevano con evidenza le enormi criticità verificate dai Gruppi di Azione Locale in fase attuativa, mentre Josefine Loriz-Hoffmann della Direzione Generale Agricoltura e Sviluppo rurale nel convegno della Rete Rurale Nazionale del 5 novembre 2010 ammetteva la necessità di ripensare all'Approccio LEADER nella Programmazione 2014-2020 per restituire a questo Asse le proprie caratteristiche.

Le criticità verificatesi in tutto il territorio europeo, sono state registrate anche in Italia causando tra l'altro un considerevole rallentamento nella velocità della spesa in tutte le regioni: basta confrontare i dati a livello nazionale relativi alla spesa nelle scorse programmazioni e quelli relativi all'attuale, per intuire con immediatezza quanto incisive e diffuse siano le criticità.

La Calabria, che nel corso di tutte le passate Programmazioni ha vantato un ottimo risultato in ambito Leader, non è stata da meno e registra disagi ed incongruenze di diverso genere pur posizionandosi al IX posto tra le regioni italiane per la spesa (dati Rete rurale al 31.12.2013).

Le maggiori criticità sono riassumibili in:

1. **Appesantimento burocratico** enorme con conseguente dilatazione insostenibile dei tempi sia per quanto attiene la procedura di selezione dei beneficiari finali, sia per quanto attiene la procedura relativa ai controlli sulle Domande di pagamento e dunque alla spesa.
2. **"Ingessamento" di Leader** all'interno delle Misure del PSR e di quanto previsto dai bandi regionali con conseguente impossibilità di realizzare innovazione e spesso di attuare quanto programmato nel PSL.
3. **I tempi di avvio dei PSL** sono stati troppo lunghi rispetto all'approvazione del PSR della Regione Calabria, questo ha provocato spesso che gli obiettivi previsti dagli stessi PSL, fondati sulle manifestazioni di interesse alla base della strategia di sviluppo, venivano superati dalle mutate condizioni dell'impresa locale o dalle mutate condizioni del contesto economico.
4. **LEADER, probabilmente a causa della limitata dotazione finanziaria e delle caratteristiche peculiari che rendono non semplice la sua gestione, in linea generale e' stato considerato un programma marginale dalle AdG**, ciò ha comportato un significativo regresso di autonomia dei GAL rispetto alle precedenti programmazioni.
5. **La cooperazione interterritoriale e transnazionale e' stata penalizzata in tutto il Paese**, tuttavia la Calabria ha dimostrato di essere una delle prime Regioni in grado di produrre spesa sulla Misura 421 (*Rete Rurale AL numero dicembre 2012-gennaio 2013 pag.6*).

2. LO SVILUPPO LOCALE DI TIPO PARTECIPATIVO NELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020 IN CALABRIA.

2.1 I riferimenti normativi

La strategia Europa 2020 ha come obiettivi una crescita intelligente fondata su investimenti più efficaci nel campo dell'istruzione, della ricerca e dell'innovazione, una crescita sostenibile fondata sulla competitività dell'industria e contestualmente su un'attenzione sempre maggiore per l'ambiente ed in particolare per un'economia che preveda basse emissioni di CO₂, una crescita inclusiva che tenga presenti prima di tutto la riduzione della povertà e la creazione di nuovi posti di lavoro.

L'Unione Europea al fine di conseguire questi obiettivi di crescita, richiede ai territori di cambiare l'attuale tendenza per creare le condizioni favorevoli ad un'economia più competitiva, all'aumento del tasso di occupazione con l'obiettivo ultimo di superare l'attuale crisi economica.

Il Regolamento n°1303/2013 indica le modalità di uso dei Fondi strutturali e di investimento (fondi SIE) e le modalità per massimizzare il loro effetto vietando le sovrapposizioni, individuate come uno dei punti di debolezza nelle passate programmazioni. Nell'affrontare il tema della coesione territoriale e gli obiettivi della coesione economica e sociale, il Regolamento (pag 327 punto 31) afferma: "occorre rafforzare e agevolare le iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo stabilendo norme comuni e prevedendo uno stretto coordinamento per tutti i fondi SIE." L'articolo 32 del medesimo Regolamento recita "lo sviluppo locale di tipo partecipativo e sostenuto dal FEASR, denominato sviluppo locale LEADER, e può essere sostenuto dal FESR, dal FSE o dal FEAMP.Lo sviluppo locale di tipo partecipativo è: a) concentrato su territori subregionali specifici; b) gestito da gruppi d'azione locali composti da rappresentanti degli interessi socio-economici locali sia pubblici che privati, nei quali, a livello decisionale, né le autorità pubbliche, né alcun singolo gruppo di interesse rappresentano più del 49 % degli aventi diritto al voto; c) attuato attraverso strategie territoriali di sviluppo locale integrate e multisettoriali; d) concepito tenendo conto dei bisogni e delle potenzialità locali, e comprende elementi innovativi nel contesto locale, attività di creazione di reti e, se del caso, di cooperazione.Il sostegno dei fondi SIE interessati allo sviluppo locale di tipo partecipativo è coerente e coordinato tra i fondi SIE interessati."

A livello nazionale le indicazioni dei regolamenti europei sono recepite e sistematizzate nell'Accordo di Partenariato, documento propedeutico alla predisposizione dei PSR. La bozza di Accordo di Partenariato presentato dal Governo Italiano alla CE lo scorso dicembre 2013, "intende accogliere e valorizzare l'indicazione fornita dai nuovi regolamenti, assegnando un ruolo fondamentale alle iniziative di Sviluppo locale partecipativo (CLLD, cfr. Par. XXX) per perseguire con forza gli obiettivi di cooperazione pubblico-privato finalizzata all'innovazione sociale e la condivisione operativa delle responsabilità connesse allo sviluppo". Nel medesimo documento si specifica che "IL 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.” Il documento inoltre sottolinea l’importanza del ricco patrimonio di esperienze in materia di sviluppo locale di tipo *bottom up* costituito nel nostro Paese nel corso degli anni e ne suggerisce la “messa a frutto anche attraverso la valorizzazione di capacità ed energie già esistenti sul territorio”

2.2 Le proposte di Assogal Calabria

Alla luce del quadro normativo e dell’attuale livello di costruzione del PSR Calabria 2014-2020 –per quanto conosciuto attraverso i documenti di lavoro pubblicati sul sito regionale- i GAL calabresi hanno ritenuto importante concentrare il loro contributo sui seguenti temi:

- Definizione dei territori su cui attivare lo Sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD)
- Risorse finanziarie
- Ambiti tematici
- Governance locale
- Semplificazione e razionalizzazione dell’organizzazione AdG-Gal
- Cooperazione

Per quanto concerne il primo punto, il Reg. 1303/2013 all’art. 33.6 definisce la dimensione delle aree eleggibili per quanto concerne lo Sviluppo locale di tipo partecipativo in termini quantitativi precisi: non “inferiore a 10.000 abitanti né superiore a 150.000 abitanti”. La bozza di Accordo di Partenariato (punto 3.1 VII) nel ribadire le medesime dimensioni ricorda che le aree “in linea generale coincideranno con le aree C e D del PSN 2007-2013”. Dunque c’è per il prossimo sessennio una sostanziale conferma delle aree eleggibili proposte nella Programmazione 2007-2013 per l’Asse IV del nostro PSR.

Tale scelta ha delle ragioni precise: l’esperienza ventennale sui GAL ha ampiamente dimostrato in tutta Europa, in Italia ed anche in Calabria, la scarsa efficacia dell’approccio in aree più ampie. Per tale ragione la Rete rurale nazionale sconsiglia gli accorpamenti tra aree Leader (vedi appuntamento di concertazione del 1.03.2014 relazioni di Raffaella Di Napoli e Franco Mantino).

I GAL calabresi nel constatare che le aree attuali già rispettano questi parametri ed alla luce dell’attuale esperienza e delle possibilità ammesse da ambedue i documenti, **chiedono per la prossima programmazione la conferma delle aree eleggibili 2007-2013 così come proposto dai regolamenti**, suggerendo solo **lievi deroghe al fine di poter estender l’eleggibilità** –come già oggi avviene- **anche alle aree B, limitatamente a poche aree confinanti con le C e D**, che devono comunque caratterizzare l’area eleggibile allo Sviluppo locale di tipo partecipativo.

Inoltre si suggerisce di conferire nei bandi priorità alle aree C e D in termini di punteggio e non in termini di percentuale.

In relazione al secondo punto, per il FEASR il regolamento sullo sviluppo rurale impone una riserva minima di allocazione finanziaria del 5% di ciascun PSR.

I GAL suggeriscono che, parimenti al FEAMP, anche **il FEASR contribuisca all'attuazione del CLLD con il 10%, ciò al fine di assicurare un'adeguata dotazione di risorse come previsto dai regolamenti.** Per quanto concerne la dotazione finanziaria minima e massima prevista (4-12 mln) i Gal ritengono che questa sia congrua per il territorio calabrese.

I Gal inoltre hanno verificato sul campo la congruità della percentuale del 25% per quanto concerne le spese di gestione. Al fine di consentire una fluida attuazione dei PSL si ritiene utile un'anticipazione del 50% sui costi di gestione e su tutte le Misure a regia. Come previsto nella programmazione attuale, le Misure con anticipazione dovrebbero prevedere l'anticipazione fino al 100% dell'importo ammesso nel PSL.

Per quanto concerne il multi-fondo, i GAL nel ricordare che hanno gestito con successo PSL multi-fondo già nel Leader II, condividono quanto riportato nella bozza di AP, ovvero che “è da ritenersi preferibile per assicurare una maggiore apertura ed efficacia dei Piani d'Azione”.

I GAL sono comunque consapevoli delle difficoltà che possono presentarsi a causa del coinvolgimento di più Autorità di Gestione e quindi suggeriscono che in subordine si possa ipotizzare almeno l'uso del FSE che garantisce alcuni servizi per le aree interne in via di spopolamento.

I PSL dovranno concentrarsi su massimo tre ambiti tematici tra gli 11 proposti dall'AP, non dovranno proporre una strategia mono-tematica ma essere integrati e proporre una strategia che “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” (punto 3.1 paragrafo IV pag.129 PA).

I GAL calabresi ritengono che i temi o ambiti proposti dall'AP per lo Sviluppo locale di tipo partecipativo siano tutti validi per il diversificato territorio rurale calabrese ad eccezione della “Riqualificazione urbana con la creazione di servizi e spazi inclusivi per la comunità” e “Diversificazione economica e sociale connessa ai mutamenti nel settore pesca”. Si ritiene **pertanto che tali temi dovrebbero essere messi tutti a disposizione dei CLLD** e che i GAL in base alla tipologia dell'area e motivando in base alle analisi territoriali propedeutiche alla formulazione della strategia, potranno scegliere l'ambito/gli ambiti tematici più idonei allo sviluppo locale. Ciò in sintonia al Regolamento 1303 art. 32 che recita: lo “sviluppo locale di tipo partecipativo è concepito tenendo conto dei bisogni e delle potenzialità locali”.

Inoltre i GAL ritengono che il tema dello “Sviluppo e l'innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali (agro-alimentari, artigianali, manifatturieri)” non possa essere sottratto alle Strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo, come recentemente proposto nel corso del tavolo del 13.03.2014, ma che al contrario vada garantito il necessario riconoscimento ai settori agricolo ed agroalimentare che costituiscono per il territorio calabrese elementi

imprescindibili intorno ai quali elaborare serie politiche di sviluppo locale. L'esperienza Leader progressiva testimonia quanto importante sia stato il lavoro dei GAL nel settore (es. il GAL Valle del Crati e la filiera del Fico dottato, i GAL Kroton e Valle del Crati e la filiera del suino nero), inoltre le piccole e medie aziende -specie quelle situate in zone "difficili"- che hanno una reale funzione di "presidio per il territorio", generalmente fuggono alla programmazione regionale di tipo top down e tradizionalmente sono punto di riferimento dei GAL.

Non si ritiene che tale ambito tematico possa costituire una sovrapposizione con i bandi regionali, del resto nell'attuale programmazione i GAL hanno impegnato bene e velocemente la finanza a valere sulla Misura 121, anche nei casi in cui questa costituiva una percentuale alta del PSL. Il problema della "concorrenza tra bandi" è pesato soprattutto in relazione alla Misura 311 e per evidenti ragioni (aree GAL di limitate dimensioni e dunque con poche aziende agrituristiche, il bando regionale ha preceduto quello dei GAL, il de minimis ha limitato l'importo dei finanziamenti richiedibili, la crisi del settore agrituristico).

In sintesi i GAL chiedono di poter articolare i loro PSL anche sul tema "Sviluppo e l'innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali (agro-alimentari, artigianali, manifatturieri)" proponendo al suo interno interventi sulle macro e sulle micro filiere, interventi innovativi, ma comunque al di sotto di un importo finanziario pre definito (come per il de minimis).

Si ritiene inoltre che nella strategia dei CLLD si debbano privilegiare progetti di sistema e rete con libertà nella scelta delle Misure e degli interventi da attivare, dunque un'attenzione maggiore ed una concentrazione sui temi più che sulle Misure. Per attuare il CLLD approvato e non singole Misure del PSR, così come si raccomanda nella bozza di AP, è necessario che i GAL possano definire anche i criteri di selezione dei propri bandi (Reg.1303 art 34).

Il CLLD è previsto nell'ambito della Priorità 6 focus area 6b, i PSR possono prevedere l'estensione ad altre Priorità, i GAL, come già nel precedente documento richiedono l'estensione a tutte le sei Priorità.

Riguardo alla governance l'art.32 del Reg.1303 al punto 2 b stabilisce che lo sviluppo locale di tipo partecipativo è " gestito da gruppi d'azione locali composti da rappresentanti degli interessi socio-economici locali sia pubblici che privati" nelle modalità note. All'art. 34 punto 2 si stabilisce che i" gruppi di azione locale scelgano al loro interno un partner capofila per le questioni amministrative e finanziarie oppure si riuniscano in una struttura comune legalmente costituita", i GAL calabresi hanno sperimentato le due opzioni scegliendo principalmente la strada della struttura legalmente costituita ed in un caso invece l'affidamento ad un partner della gestione del PSL. Si richiede di prevedere tali due opportunità anche nella Programmazione 2014-2020.

In più punti sia i Regolamenti comunitari, sia la bozza di AP evidenziano la necessità di coordinamento dei fondi SIE, di miglioramento della governance locale a partire dalla **necessità che su di un territorio operi soltanto un GAL. Ai fini del coordinamento e della concentrazione delle risorse si ritiene che sarebbe il caso di evitare che su di uno stesso territorio insistano più governance di sviluppo rurale e che i GAL, strumenti riconosciuti di**

governance e con esperienza pregressa da non disperdere, anzi da valorizzare, –come raccomandato dai regolamenti comunitari, dalla bozza di AP, dalla Rete rurale nazionale- **possano essere i soggetti capofila ed estendere il CLLD agli altri fondi.** In tale direzione si segnala la necessità di cooperazione e coordinamento tra GAL e GAC. In ogni caso, anche in prospettiva dei recenti mutamenti previsti per gli Enti locali, si potrebbero prevedere dei Tavoli di concertazione di area vasta nei quali i GAL insieme agli altri attori locali possano trovare un momento di coordinamento e di concertazione.

Come precedentemente accennato, l'attuale Programmazione ha registrato in tutto il Paese evidenti problemi sia per GAL, sia per le AdG, dovuti essenzialmente alla difficoltà nella gestione del passaggio di LEADER da PIC ad Asse del PSR. Tali problemi hanno causato tra l'altro ritardi enormi nelle diverse fasi di attuazione, appesantimento burocratico e perdita di "efficacia" dei PSL. **Alla luce dell'esperienza appena maturata i GAL propongono:**

- **costituzione di un ufficio Leader con personale dedicato e qualificato che possa assolvere a tutto quanto concerne il CLLD;**
- **responsabilità diretta dei GAL nell'elaborazione dei bandi e dei criteri di (come da Reg. 1303 art 34 2b), con un considerevole risparmio dei tempi;**
- **razionalizzazione della fase di pubblicazione delle graduatorie;**
- **razionalizzazione dei controlli in fase di domanda di pagamento. La proposta avanzata nel recente tavolo di concertazione relativa a commissioni provinciali itineranti (in stretto coordinamento con l'Ufficio leader al fine di garantire uniformità di comportamento in tutti i territori regionali) potrebbe dare una risposta in termini di velocizzazione.**

Per quanto concerne la Cooperazione si segnala:

- Il PSR Calabria 2007-2013 ha previsto la presentazione **dell'idea progetto di cooperazione all'interno dei PSL**, ciò ha consentito ai GAL di attivare la Misura 421 nei tempi previsti. Si propone dunque di lasciare tale opzione prevedendo comunque la possibilità di aderire a progetti di cooperazione anche in fase successiva, in considerazione della diversità dei tempi di attuazione nelle altre Regioni italiane e straniere.
- alla luce delle difficoltà incontrate nell'attuale Programmazione si ritiene che **i progetti di cooperazione, parimenti a quanto già adottato da altre Regioni vengano finanziati con il 100%** di contributo pubblico e, come precedentemente suggerito possano usufruire di anticipazione.