



Tavolo n°3 ” Sviluppo e vivibilità delle aree rurali, LEADER e diversificazione”

DOCUMENTO PREPARATORIO ALLA CONFERENZA

SOMMARIO

1. Premessa.....	3
2. Analisi di contesto.....	4
3. In vista della nuova PAC post 2020.....	11
4. Conclusioni	16

1. Premessa

Nel 2016 la **Dichiarazione di Cork 2.0** (Conferenza Europea sullo Sviluppo Rurale - Cork, Irlanda, 5-6 Settembre 2016) evidenzia, tra le altre cose, la preoccupazione per lo spopolamento delle aree rurali, per la scarsa presenza dei giovani e per il bisogno di garantire che le aree e le comunità rurali (campagna, aziende agricole, villaggi e piccole città) rimangano posti attraenti in cui vivere e lavorare, attraverso il miglioramento dei servizi e delle opportunità per i cittadini rurali e promuovendo l'imprenditorialità in settori rurali tradizionali, nonché in nuovi settori dell'economia. Propone, di conseguenza, una politica agricola e rurale innovativa, integrata e inclusiva nell'Unione Europea, guidata da orientamenti quali la promozione della prosperità rurale attraverso, fra l'altro, investimenti nello sviluppo economico, nei servizi pubblici e privati, nelle infrastrutture essenziali e finalizzati anche a iniziative di auto sostenibilità che promuovano un'agricoltura e un'economia rurale competitive e diversificate, prestando attenzione anche al superamento del *digital divide* e allo sviluppo del potenziale offerto dalla connettività e digitalizzazione delle aree rurali. Le politiche devono promuovere la qualità della vita rurale e accogliere le aspirazioni dei giovani del mondo rurale per un lavoro diversificato e ben remunerato, così come facilitare il ricambio generazionale, incentivare la tutela dei beni pubblici legati all'ambiente, includendo la conservazione del patrimonio naturale e culturale. La Dichiarazione auspica inoltre un rafforzamento della capacità amministrativa e dell'efficacia delle amministrazioni locali e regionali e dei gruppi di azione locale, attraverso la fornitura di assistenza tecnica, formazione, cooperazione e creazione di reti, avviando, a partire dal successo del LEADER e del Partenariato Europeo per l'Innovazione in agricoltura (PEI), iniziative dal basso (bottom up) e iniziative gestite a livello locale, al fine di mettere in moto il potenziale rurale

Le sfide che le regioni si apprestano ad affrontare sotto la spinta dell'evoluzione dei sistemi produttivi e della popolazione mondiale, del cambiamento del clima e della contrazione delle risorse naturali, interrogano profondamente in merito ai sentieri di trasformazione da intraprendere e le relative politiche da adottare. Diversamente dai processi lineari di sviluppo economico che hanno poco tenuto conto delle compatibilità ambientali e sociali, oggi, la crisi fiscale degli Stati, la difficoltà di mantenere il patto tra mercato e stato attraverso la leva fiscale, la grave tendenza all'evasione e all'elusione fiscale da parte di imprese oramai volatili su una scala globale, pone questioni che solo una profonda revisione degli schemi e dei principi di lavoro normalmente impiegati può cercare di affrontare, pur senza certezze.

In questo scenario il tema della prosperità introdotto nella dichiarazione di Cork indica una tendenza di profondo cambiamento nella quale è assunta come implicita la possibilità di una crescita economica meno robusta, sebbene più attenta al consumo di risorse ambientali, a fronte di una più elevata qualità delle risorse ambientali e sociali. In parole povere, se in futuro ci sarà meno reddito privato e minori risorse per la spesa pubblica, è altresì vero che è possibile pensare di continuare ad assicurare beni costituzionali – accesso al cibo, all'ambiente e alle risorse sociali – mediante modelli innovativi di lavoro. Questa frontiera è, probabilmente, quella sulla quale generare innovazione, considerando che l'Italia da settima potenza economica mondiale è previsto possa diventare la 21 nel prossimo futuro, per di più in un mondo più ricco, specie di contraddizioni.

In questa nuova prospettiva le aree rurali assumono un valore diverso e più attuale rispetto al futuro del benessere regionale, soprattutto laddove siano messi in atto profondi e coerenti processi di trasformazione. Il futuro delle aree rurali della Toscana passa attraverso la capacità di declinare in modo nuovo le risorse di cui queste dispongono – ambiente, cultura, beni relazionali, cibo, gestione delle risorse idriche e territoriali, capacità di attrarre persone e capitali – in un progetto di rinnovata qualità

del vivere contemporaneo toscano, capace di consolidare la qualità del vivere e la prosperità per le aree rurali e urbane.

2. Analisi di contesto

2.a. Dalla Conferenza Regionale dell'Agricoltura del 2006 ad oggi

I) Nell'ambito della sessione tematica **“Diversificazione e multifunzionalità”** della Conferenza regionale dell'agricoltura e dello sviluppo rurale della Toscana del dicembre 2006 il concetto più sottolineato è stato integrazione tra politiche e tra settori produttivi.

Integrazione dal punto di vista delle politiche regionali e locali, fra politiche settoriali (agricole, commerciali, industriali, turistiche, socio-sanitarie) e politiche orizzontali e di gestione del territorio (condizionalità, misure agroambientali, PIT, ecc.).

Integrazione tra il settore agricolo e gli altri settori produttivi: diversificazione dell'offerta turistica (tra agriturismo e altre attività ricettive), produzione di energia e di materie prime per gli altri settori (chimica verde, materie per il tessile).

Nello specifico si ricordano sinteticamente i principali argomenti trattati.

- a) Territorializzazione dell'azione pubblica. Sono stati trattati i temi dell'innovazione della PA e dell'animazione del territorio. I principi importanti richiamati sono quelli dell'armonizzazione delle politiche agricole con quelle di programmazione locale: Piano Integrato Sociale, formazione, ecc.... In questo ambito la valutazione dei progetti dovrebbe tenere conto anche degli obiettivi a livello locale di tipo ambientale, paesaggistico, socio-economico.
- b) Patti d'area. Accanto ai progetti di filiera, sviluppati in senso verticale, dovrebbero essere incentivati patti d'area che favoriscano l'elaborazione progettuale e l'azione collettiva nell'ambito dell'attività multifunzionale dell'agricoltura. A questo fine dovrebbero trovare integrazione tra loro le varie misure del PSR in una logica di progetto (aziendale, territoriale, ecc.).
- c) Integrazione ricerca-statistica; capitale umano – formazione. E' stato richiesto di rafforzare il sistema di rilevazione dei nuovi fenomeni legati alla multifunzionalità e alla diversificazione, come pure del monitoraggio-valutazione per le nuove politiche. In questo ambito è molto importante favorire lo scambio tra istituzioni scientifiche e PPAA, all'interno di quello che è chiamato il triangolo della conoscenza: Assistenza tecnica - Formazione – Università.
- d) Misure agroambientali. E' rilevante sviluppare una sinergia tra i vari strumenti che possono favorire la multifunzionalità: dalla condizionalità alla misure agroambientali di incentivo, alla promozione del mercato dei prodotti ecosostenibili. Nell'ambito delle misure agroambientali è stato rilevato un trade-off tra misure ad ampia adesione e facile spesa (ma con impatto generico) e misure mirate, approfondite e di difficile spesa (ma con impatto specifico).
- e) Agriturismo. Vi è stata convergenza sull'importanza della scelta di puntare sulla qualità nelle politiche agrituristiche. E' stato riconosciuto che la concorrenza sleale dei falsi agriturismi è un problema non solo per le attività turistiche, ma anche per le aziende agrituristiche corrette. Alcuni soggetti hanno richiesto di rivedere il divieto di ristorazione puro, in quanto mezzo di conoscenza della cultura locale.
- f) Integrazione tra agricoltura e commercio: il commercio offre buone possibilità distributive ai prodotti agroalimentari di qualità. E' stata ricordata un'interessante sperimentazione nel progetto “Vetrina toscana a tavola”, che fa in modo che sia preferito il prodotto toscano piuttosto che quello importato; a questo fine un'opportunità in più è costituita dai centri commerciali naturali e dalle botteghe di vicinato. Nel dibattito sono emerse anche iniziative collettive e a rete (fra agricoltura, commercio, artigianato e turismo).

- g) Agricoltura sociale. L'agricoltura sociale è già una realtà; censite 45 esperienze con l'inserimento di 1200 persone. Vi è un importante intreccio del PSR con il Piano Integrato Sociale che potrebbe essere ulteriormente incrementato, ad esempio per gli interventi sulle condizioni di non autosufficienza. E' stato espresso apprezzamento per l'inserimento degli aspetti educativi nel PSR (legati a fattorie didattiche). Un problema emerso chiaramente è quello della professionalizzazione dell'agricoltura sociale e la necessità di un quadro legale che dia certezze agli agricoltori.
- h) Produzione energia e chimica verde. Il tema della produzione energetica nell'ambito della diversificazione delle aziende agricole è stato particolarmente dibattuto, in generale sottolineando gli ampi spazi di incremento ancora a disposizione. Sono stati fatti riferimenti a varie fonti rinnovabili (biomasse, mini-eolico, fotovoltaico). E' stato chiesto di sottolineare anche il tema della produzione di materie prime per l'industria al fine di avere prodotti manifatturieri ecocompatibili.

II) Dalla sessione tematica **“Agricoltura e cibo: strategie locali e globali”** è emerso come il futuro dell'agricoltura e del cibo per la Regione Toscana sia legato ad un modello di agricoltura sostenibile basato sulla qualità delle produzioni, sulla valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio, sulla diversità dei saperi e delle varietà locali, sull'impresa agricola multifunzionale diffusa sul territorio e su un nuovo rapporto tra produttori e consumatori.

III) La sessione tematica **“Agricoltura e governo del territorio”** ha coerentemente sottolineato come i territori agricolo-forestali interessino complessivamente circa il 95% del territorio regionale e la loro gestione rivesta di conseguenza una grande rilevanza per il governo complessivo del territorio.

Le attività agricole è svolta prevalentemente per motivazioni di ordine produttivo-economico, ma svolge in realtà una serie di funzioni di primaria importanza per la collettività. Per quanto riguarda l'attività forestale, la mancanza di economicità della stessa ha condizionato e continua a condizionare le sue azioni sul territorio.

In particolare le attività agricole e forestali:

- a) possono garantire, se ben gestite, la tutela idrogeologica, la riduzione del trasporto solido e la regimazione delle piene in un territorio costituito per oltre il 50% da territori montani (1.090.000 ha) e per oltre 1/3 da terreni con pendenze superiori al 25%;
- b) determinano la tutela e l'evoluzione del paesaggio rurale;
- c) favoriscono lo svolgimento di una pluralità di attività connesse (agriturismo, turismo rurale e naturalistico, enogastronomia, artigianato rurale);
- d) favoriscono in determinate condizioni e aree la tutela della biodiversità e della qualità delle acque;
- e) garantiscono l'assorbimento di anidride carbonica, in funzione del rispetto degli impegni assunti con il Protocollo di Kyoto.

Il mantenimento e lo sviluppo delle attività agricole e forestali appaiono pertanto di fondamentale importanza per lo svolgimento delle funzioni sopra indicate. Uno dei rischi di maggior rilevanza è la cessazione dell'attività agricola con il conseguente abbandono del presidio umano sul territorio.

In tale ambito risulta vitale il mantenimento della competitività delle imprese agro-forestali con particolare riguardo alle aree più svantaggiate e alle forme di agricoltura più fragili.

Al fine di assicurare un ottimale proseguimento degli obiettivi sopra enunciati è necessario che le attività agricole e forestali vengano svolte in maniera razionale e compatibile con la tutela ambientale e paesaggistica.

Negli ultimi anni si è registrato un notevole sviluppo di forme di agricoltura sostenibili (agricoltura biologica, agricoltura integrata, produzioni tipiche e di qualità) che è opportuno incentivare ulteriormente. Risulta a tal fine essenziale l'attivazione di progetti di formazione, qualificazione ed assistenza a favore delle imprese agricole.

2.a.a Lo stato di attuazione dal 2006 ad oggi – LEADER

Nel corso delle ultime quattro fasi di programmazione l'approccio LEADER in Toscana si è costantemente sviluppato, rafforzando il metodo di programmazione dal basso con il consolidamento dei partenariati pubblico privati che conducendo un'importante attività di animazione nei rispettivi territori rurali di riferimento hanno saputo disegnare e attuare strategie di sviluppo coerenti con le peculiarità e i bisogni locali.

I GAL, rimasti in Toscana sostanzialmente le stesse società sin dalla prima programmazione, hanno avuto modo di consolidare anche la propria presenza sui propri territori e sono divenuti quindi un importante punto di riferimento, spesso assumendo proprio la connotazione di una vera e propria agenzia di sviluppo territoriale. I vari attori locali si rapportano al GAL per conoscere e poter sfruttare le possibilità di finanziamento esistenti per lo sviluppo locale.

Soprattutto per quanto riguarda le aree rurali, caratterizzate da un certo ritardo di sviluppo e soprattutto da problematiche specifiche, abitate da comunità ristrette e dotate di una propria peculiare identità, si è dimostrata una modalità vincente quella di poter procedere ad una programmazione dal basso, in grado di fare emergere sia i bisogni specifici che le opportunità da cogliere per attuare uno sviluppo sostenibile dell'ambiente socio economico adatto al contesto, ottimizzando l'impiego delle risorse disponibili. Il metodo LEADER ha contribuito in maniera significativa a:

- concentrare il sostegno comunitario verso quei territori che presentavano maggiori elementi di marginalità e perifericità con: basso reddito pro-capite; elevati tassi di spopolamento e invecchiamento della popolazione; difficoltà di accesso ai servizi di base; criticità amministrative (conseguenti alla piccola dimensione dei comuni e agli effetti del patto di stabilità)

- favorire l'accesso al contributo comunitario alle piccole imprese (con produzioni standard <agli 8000 euro) e ai micro-comuni (con <di 5000 abitanti)

- sostenere la resilienza economica dei territori rurali, migliorarne la vivibilità, favorire una gestione attiva delle risorse locali. Leader è intervenuto in zone rurali dove la vitalità del sistema economico dipende proprio dalle connessioni fra i diversi settori di attività così come quella delle imprese agricole dalla diversificazione del reddito. In particolare, dove insistono le aziende agricole più piccole, l'incidenza economica delle unità locali del turismo e dell'agroalimentare assume una dimensione significativa garantendo occasioni di occupazione.

Dove le unità locali agricole assumono un peso significativo e insistono la maggior parte delle imprese definite di "agricoltura familiare" (con una produzione standard media di 50 mila euro) è evidente la presenza di attività complementari che impegnano la famiglia agricola nella lavorazione e trasformazione delle materie prime e nell'agriturismo e, nell'ultimo decennio, anche in attività: sociali (es. agricoltura sociale), di sistemazione di aree verdi, di produzione di energia.

In queste zone l'approccio territoriale, integrato e multisettoriale delle Strategie Locali ha svolto un ruolo essenziale nel sostenere le attività potenziali volte a rafforzare la multifunzionalità delle imprese agricole e, in generale delle aree rurali a cui viene richiesto di produrre diverse esternalità positive: erogazione di beni ambientali, culturali e alimentari di qualità; competitività e diversificazione economica e, in tempi più recenti, di sviluppo agro-politano e welfare locale

- innalzare i livelli di cittadinanza e la partecipazione attiva della popolazione locale.

2.a.b Lo stato di attuazione dal 2006 ad oggi – AGRITURISMO

La Legge Regionale 30/2003 e il relativo regolamento di attuazione n. 46/2004 disciplinano in Regione Toscana l'attività agrituristica.

Nel 2009/2010 sia in legge che nel regolamento sono state introdotte importanti modifiche al fine di semplificare l'iter di avviamento e di modifica dell'attività e rispondere alla richiesta dagli operatori agrituristici di disporre di nuovi strumenti per una maggiore competitività sul mercato. E' importante ricordare come queste modifiche siano state approvate dal Consiglio Regionale all'unanimità a dimostrazione di quanto fossero sentite e richieste per lo sviluppo del settore.

Per l'ospitalità sono stati eliminati i limiti numerici massimi assoluti prima inseriti in legge: i limiti adesso derivano solamente dalla "consistenza" dell'azienda agricola, dal calcolo della principalità delle attività agricole e dalle strutture presenti e utilizzabili per l'attività agrituristica. E' stato quindi introdotto il concetto della connessione automatica dell'attività agrituristica con l'attività agricola, allorché quest'ultima risulti principale rispetto all'attività agrituristica.

L'obiettivo fondamentale è stato quello di rendere sempre più oggettivi i criteri che sono alla base dell'esercizio delle attività agrituristiche, passando da un regime autorizzatorio (dove era previsto il parere preventivo della Provincia, ora eliminato) alla Dichiarazione inizio attività, poi divenuta Segnalazione Certificata Inizio Attività (SCIA) Agrituristica da presentare al Comune tramite lo Sportello Unico Attività Produttive (SUAP) sia per l'apertura di nuove strutture che per la modifica delle attività già in essere.

Le attività agrituristiche possono adesso essere avviate dal giorno stesso di presentazione della SCIA. Unico pre-requisito è la compilazione della relazione agrituristica che è redatta dall'imprenditore in forma di autodichiarazione on-line nell'ambito della dichiarazione unica aziendale (DUA) tramite il sistema dell'Anagrafe Regionale delle Aziende Agricole, gestito da ARTEA. La corretta compilazione della relazione agrituristica genera il risultato automatico sull'entità delle attività agrituristiche realizzabili. E' quindi stato eliminato ogni parere preventivo sulla attività agrituristica da parte della Provincia e quindi anche tutti gli immobili aziendali possono essere destinati all'attività agrituristica a semplice decisione dell'imprenditore.

Altra rilevante novità introdotta con le modifiche del 2009/2010 è aver "aperto" la somministrazione di pasti, alimenti e bevande a tutti e non solo agli ospiti alloggiati come era in precedenza. La somministrazione però deve rispettare precise regole quali il vincolo dell'utilizzo di soli prodotti aziendali, eventualmente integrati da prodotti delle aziende agricole locali nonché da prodotti di origine e/o certificati toscani, al fine di favorire e sviluppare la valorizzazione dei prodotti agroalimentari attraverso la filiera corta. Il regolamento di attuazione prevede norme di dettaglio per tale disposizione e con il Decreto 7 giugno 2013, n. 2220 è stata approvata la guida operativa di indirizzo sui prodotti utilizzabili in ambito agrituristico nella somministrazione di pasti, alimenti e bevande, nelle degustazioni e negli eventi promozionali.

Semplificazioni sono state introdotte anche nel campo dell'ospitalità in spazi aperti, precisando che tale ospitalità adesso può essere preclusa solo in zone appositamente individuate dagli strumenti urbanistici comunali con apposite motivazioni.

Sempre con le modifiche del 2009 due "nuove" attività hanno fatto il loro ingresso in LR. 30: le "fattorie didattiche" e le "attività sociali di servizio per le Comunità locali" (attività educative e didattico-ricreative quali: attività afferenti i nidi di infanzia; attività di accoglienza e soggiorno di bambini di età prescolare da tre a sei anni nonché le attività di accoglienza e soggiorno anche con pernottamento di bambini di età superiore a sei anni e studenti di ogni ordine e grado; accoglienza di persone, compresi i minori, con disabilità e svantaggio; riabilitazione/cura tramite attività rurali; socializzazione, aggregazione e svago rivolte a persone della terza età autosufficienti)

2.b. dalla Valutazione ex post del PSR 2007/2013

Attraverso le Misure dell'**Asse 3** il PSR ha consentito di raggiungere risultati positivi in termini di rafforzamento dell'economia locale e di attrattività delle aree rurali sostenendo, anche in chiave innovativa, da un lato la diversificazione delle aziende agricole e il permanere delle attività economiche, dall'altro rafforzando gli elementi di contesto (servizi alle popolazioni e alle imprese, riqualificazione e valorizzazione del patrimonio storico e architettonico, infrastrutture per la banda larga). Il generalizzato successo delle iniziative realizzate prevalentemente in ambiti territoriali marginali (Aree C2 e D) - caratterizzati da problematiche connesse allo spopolamento e/o all'invecchiamento - è da ascrivere in parte alla aderenza delle iniziative promosse ai bisogni e alle potenzialità delle aree in questione, grazie alla scelta di adottare per l'attuazione di gran parte delle Misure il metodo LEADER..

Le Misure che contribuivano all'**Obiettivo Specifico 'Rafforzamento del sostegno alle popolazioni rurali'** sono state appunto attivate attraverso il metodo LEADER e tutte hanno mostrato buone *performance* attuative e un positivo riscontro da parte del territorio. Le misure, attuate da Enti pubblici, hanno promosso diverse tipologie di intervento al fine di promuovere il miglioramento della qualità della vita e dell'attrattività dei territori sia per la popolazione residente che per gli operatori economici. Gli interventi promossi sono stati volti al rafforzamento dei servizi essenziali per la popolazione rurale (con una forte predominanza di servizi rivolti a giovani e famiglie con bambini), al sostegno alla commercializzazione delle produzioni primarie di ambito rurale, alla realizzazione di strutture per approvvigionamento energetico alimentate a biomasse agro-forestali e di quelle più tipiche (principalmente attraverso la ristrutturazione di spazi commerciali).

Altri significativi interventi sono stati quelli di riqualificazione dei villaggi rurali con la realizzazione di opere/servizi di cui beneficia l'intera comunità nonché gli interventi di restauro, valorizzazione e conservazione del patrimonio culturale.

Fondamentale, fra le misure attivate fuori dal metodo LEADER, è stata la misura con la quale la Regione Toscana - nell'ambito del più ampio Piano Nazionale Banda Larga - ha contribuito alla copertura del territorio regionale con la banda larga, attraverso la realizzazione di 32 centrali in fibra ottica, corrispondenti a 9.154 linee telefoniche a banda larga.

L'Asse 3 del PSR contribuiva fortemente all'**Obiettivo Specifico 'Mantenimento e/o creazione di nuove opportunità occupazionali e di reddito in aree rurali'**, con misure volte a sostenere la diversificazione delle attività delle aziende agricole con investimenti che si sono orientati sia verso il più tradizionale settore agrituristico che su nuovi ambiti, con un ruolo di primo piano delle iniziative finalizzate alla produzione di fonti energetiche rinnovabili, o sull' Agricoltura sociale. Le altre misure che concorrevano all'Obiettivo Specifico, volte a garantire sostegno alle imprese commerciali e artigianali e all'incentivazione delle attività turistiche, sono state attivate in via esclusiva attraverso il metodo LEADER, raggiungendo entrambe *performance* attuative soddisfacenti anche rispetto agli obiettivi target e questo appare ancora più evidente alla luce delle difficoltà congiunturali che hanno interessato in misura ancora maggiore la già fragile economia delle aree C2 e D.

L'**Obiettivo Specifico 'Rafforzamento della capacità progettuale e gestionale locale'** era direttamente correlato alla corretta attuazione del metodo LEADER. A tale riguardo si osserva che la composizione quantitativa e qualitativa del partenariato locale e il livello di partecipazione risultano funzionali alla gestione dei territori rurali, confermando la capacità dei GAL di sostenere i processi di aggregazione locali funzionali ad una migliore gestione dei territori rurali. Per ciò che concerne la fase di avvio e di attuazione delle strategie locali, una nota meritano senza dubbio le attività di animazione che, come sottolineato dai GAL, hanno favorito una migliore focalizzazione degli ambiti di intervento prioritari delle Strategie e la promozione di un interesse adeguato verso le opportunità offerte dai bandi delle Misure correlate. Ciò è stato confermato dalle positive risposte del territorio e dalle buone *performance* attuative, affermazione che può riferirsi in linea di massima a tutti i GAL.

Dal punto di vista della dotazione di strumenti attivati per migliorare la *governance* delle SISL, appare opportuno sottolineare come a partire dal 2012 il Valutatore, su stimolo della stessa Autorità di Gestione, abbia affiancato i GAL in un processo di apprendimento e sperimentazione finalizzato a rafforzare la capacità amministrativa, anche attraverso la definizione di pratiche di lavoro e strumenti condivisi. Il supporto del Valutatore si è soffermato, in una fase iniziale, sulla costruzione del quadro logico della strategia locale di sviluppo, a partire dalla quale identificare un set di indicatori comuni e specifici atti a fornire informazioni utili a più livelli (AdG, GAL, Valutatore) e successivamente sulla costruzione e implementazione dello strumento dell'autovalutazione.

Con riferimento all'**Obiettivo Specifico 'Valorizzazione delle risorse endogene dei territori'** si osserva che l'elevato numero di iniziative di consultazione dei partenariati locali in fase di programmazione, unitamente all'ampiezza dell'estensione territoriale e della popolazione target delle aree LEADER toscane, hanno costituito fattori decisivi per la mobilitazione di un ampio ventaglio di soggetti locali. A tale riguardo, anche sulla base delle testimonianze raccolte sul territorio, si può sostenere che i GAL abbiano saputo ascoltare le concrete esigenze dei territori in cui hanno operato, promuovendo grazie al fattore della 'prossimità' progetti e iniziative realmente vicine ai fabbisogni e alle potenzialità locali. La correttezza dell'approccio e la pertinenza dei percorsi di sviluppo intrapresi è testimoniata dagli ottimi risultati raggiunti, come pure dalle buone pratiche rilevate, alcune delle quali connotate da una forte innovatività progettuale e di metodo.

La Regione Toscana, come si è visto, ha investito fortemente sull'**Approccio LEADER** non solo in termini di risorse, ma anche di rafforzamento della capacità amministrativa, con attenzione alla logica dell'intervento, al monitoraggio e all'autovalutazione. I positivi riscontri sul fronte dei risultati raggiunti e di crescita delle competenze dei GAL, la capacità di sviluppare una visione integrata delle politiche di sviluppo locali sostenute dai vari fondi comunitari e dalle chiamate sui vari progetti tipo IEE, LIFE, INTERREG, ERASMUS, ecc. hanno fatto emergere l'opportunità di proseguire su questa strada, riproponendo i metodi e gli strumenti definiti e sperimentati con il supporto del Valutatore. In continuità con l'esperienza appena trascorsa, saranno create frequenti occasioni di confronto e scambio tra i GAL, nonché rafforzati ulteriormente il dialogo tra i GAL e la Regione. Ciò anche alla luce delle nuove sfide e delle opportunità introdotte dal ciclo 2014-2020 che vanno ad accrescere il ruolo dell'Approccio LEADER e dei GAL, sia in relazione all'ampliarsi delle tipologie di azioni attivabili, che delle funzioni minime attribuite ai GAL da regolamento (es. monitoraggio e valutazione).

2.c. L'analisi Swot del PSR 2014-2020:

Punti di forza

- Fra le aree rurali, quelle ad agricoltura intensiva mostrano la più bassa incidenza della povertà (12,5%)
- Qualità e salubrità ambientale
- Il tasso di disoccupazione non presenta differenze rilevanti tra le varie zone classificate in base al grado di ruralità (es. 6% circa nelle zone C-D, 7% nelle zone urbane) nel 2011.
- Punto di forza del metodo LEADER è il suo essere l'unica programmazione realmente integrata e intersettoriale in quanto ha ed ha avuto, con intensità diverse, la possibilità di programmare misure destinate a beneficiari pubblici e privati e di diversi settori economici, nonché nel campo sociale e culturale
- Fattore caratterizzante la programmazione LEADER è la propensione naturale al sostegno dell'innovazione nei vari settori, anche questa con una visione fortemente integrata, dei progetti sostenuti che vede la capacità di caratterizzare in questa direzione tutte le misure attivate dalla SISL e non solo quelle specifiche (PSR 2007-2013 Mis. 124, PSR 2014-2020 Mis. 16.2).
- L'apertura verso l'Europa che il territorio ha potuto sperimentare quando la programmazione LEADER ha attivato i progetti di cooperazione transnazionale. Il contatto ed il confronto con altre realtà ha portato notevole valore aggiunto a imprenditoria, Enti e professionalità locali.

- Presenza di ambienti agrari e pastorali di notevole pregio ambientale e paesaggistico. Apprezzabile diffusione dell'agricoltura biologica, nonché di sistemi colturali estensivi a basso impatto ambientale nei territori collinari e montani. Presenza di positive esperienze degli imprenditori agricoli nel campo della manutenzione del territorio.
- Forte sviluppo della diversificazione delle attività economiche connesse al settore agricolo
- Al 31/12/2015 le aziende agrituristiche operanti nella Regione Toscana erano 4.391 pari al 19,7% del totale nazionale. Nello specifico il 97% delle aziende agrituristiche toscane (4.265) offre servizio di ospitalità, rappresentando il 23,3% su base nazionale delle aziende con offerta di alloggio (Fonte: Istat, "Le aziende agrituristiche in Italia" – ottobre 2016). Secondo i dati Istat fra il 2014 e il 2015 il numero di aziende agrituristiche toscane si è incrementato di 339 unità (+8,4%) con una crescita che è superiore alla media del Centro Italia (+5,1%). Da segnalare infine che in Toscana ben 1.791 aziende, che rappresentano il 40,8% delle aziende della regione e l'8,0% di quelle nazionali, sono condotte da donne. Tale dato tra il 2014 e il 2015 ha registrato un incremento del 9,4%, di molto superiore alla media nazionale (+2,7%);
- Patrimonio di iniziative innovative e di esempi di produzione di nuova conoscenza 'dal basso' e di creazione di partenariati misti e di reti

Punti di debolezza

- Ridotta presenza in loco di servizi alla popolazione, sia di base che culturali e ricreativi
- Distanza dai centri dotati di tali servizi
- Scarsità di occasioni di impiego e distanza dai centri in grado di offrirne
- Problemi di trasporti
- Basso reddito dei residenti: i valori più bassi si registrano nelle aree rurali intermedie e nelle aree con problemi di sviluppo; i poli urbani mostrano un reddito più alto delle aree intermedie di oltre l'8%
- Povertà: la condizione peggiore accomuna i poli urbani e le aree rurali intermedie, con una quota di famiglie povere superiore al 17%
- Minore sviluppo della banda larga e ultralarga
- Le aree rurali con problemi di sviluppo hanno tassi di informatizzazione, presenza di siti web ed e-commerce molto bassi rispetto alle aree rurali ad agricoltura intensiva e alle aree rurali intermedie
- Crescente degrado degli elementi dei paesaggi storici rurali
- Scarsa diffusione di piattaforme di commercializzazione della biomassa e di altre strutture collegate
- Nelle zone rurali C2 e D la spesa pro capite per servizi sociali, culturali e ricreativi è inferiore rispetto alle altre zone della regione
- Frammentazione del tessuto imprenditoriale e difficoltà di aggregazione. Senilizzazione delle aziende agricole e forestali e presenza di difficoltà per il ricambio generazionale. Basso livello di educazione e ridotto accesso alla formazione. Difficoltà di accesso alla terra per i giovani e le start up a causa della rigidità del mercato fondiario e degli alti prezzi
- Lo spazio agricolo si sta sempre più marginalizzando rispetto alle produzioni massive e per certi versi anonime; produzioni molto legate alla globalizzazione del mercato e alle conseguenti fluttuazioni dei prezzi.
- Il principale problema dei territori LEADER è il decremento demografico che vede depauperarsi il patrimonio umano su cui far leva per qualsiasi politica di sviluppo o di sostegno a queste aree
- Le programmazioni LEADER: che non hanno permesso una strategia realmente intersettoriale, escludendo per esempio nella passata programmazione le misure agricole, sono state le più critiche con manifesta mancanza di originalità e appiattimento fra le strategie redatte dai vari GAL
- I GAL sono di fatto società costituite con personale dipendente e che di fatto restano operative senza soluzione di continuità fra i vari cicli di programmazione: per questo i fondi a disposizione per coprire i **costi di gestione** risultano inadeguati, soprattutto laddove le quote societarie non risultano sufficienti a

coprire i fabbisogni dei periodi tra un ciclo e l'altro. D'altra parte il Reg. 1303/13 dimostra di aver posto attenzione alla questione laddove prevede di poter destinare alla copertura dei costi di gestione del GAL fino al 25% dell'intera quota di finanziamento della Strategia di Sviluppo Locale da questo predisposta e gestita. (in Toscana è stato consentito fino a un massimo del 15 %)

Opportunità

- Presenza di zone di notevole pregio ambientale e paesaggistico e di elevato interesse storico e culturale, ivi compresa la presenza di sistemazioni idrauliche agrarie o forestali tradizionali (20 paesaggi rurali storici e 23 morfotipi di paesaggi rurali individuati con il Piano Paesaggistico regionale), non ancora attrezzate e valorizzate per il turismo
- Disponibilità in talune aree di significative quantità di biomasse residuali e agroforestali o forte vocazione all'utilizzo di Fonti Energetiche Rinnovabili (FER)
- Possibilità di sviluppo di agricoltura sociale, agriturismo, fattorie didattiche ecc..
- Opportunità di colmare, attraverso lo sviluppo delle TIC, lo svantaggio dato dalla distanza.
- Opportunità di innovazione per l'emergere di nuove tecnologie "verdi" e della possibilità di un legame più forte tra ricerca e produzione. Per es. innovazioni di prodotto nel campo della nutraceutica (pecorino toscano DOP anticolesterolo)
- Possibilità di impiego in agricoltura, nel settore forestale e nel turismo
- Opportunità di soddisfare bisogni sociali di protezione e di servizi alle persone in aree rurali e possibilità di diversificare l'attività agricola attraverso lo sviluppo dell'agricoltura sociale
- Nuovo interesse all'attività agricola da parte dei giovani
- Crescente sensibilità del consumatore al legame del prodotto con aspetti etici e territoriali e recupero di stili di consumo/alimentari di tipo "mediterraneo", con una maggiore coscienza del rapporto alimentazione/salute
- Crescita della domanda di prodotti legnosi per usi energetici e strutturali

Minacce

- Rischio di tagli ai servizi decentrati
- Possibile peggioramento della qualità della vita in alcune aree rurali a seguito della riduzione dei servizi pubblici
- Deindustrializzazione e concentrazione delle attività economiche nei grandi centri
- Rischio di lacerazione della coesione sociale che tradizionalmente caratterizza le aree rurali, dovuto alla diffusione delle disuguaglianze di reddito e accesso ai servizi
- I tagli alla spesa pubblica dovuti alla crisi economica e al patto di stabilità potrebbero spingere verso una centralizzazione dei servizi, penalizzando ulteriormente le aree più rurali e marginali
- Difficoltà di collegamento con le aree urbanizzate, dovuta alla carenza di servizi di trasporto e infrastruttura, che moltiplicano i tempi di pendolarismo
- Presenza di sfide demografiche nelle aree interne e necessità di miglioramento dei servizi essenziali di base
- Le risorse europee dedicate allo sviluppo rurale e in un certo senso alla sua sopravvivenza sono destinate a diminuire e questo aumenterà il rischio di abbandono dei territori marginali;
- Incremento delle criticità ambientali determinato dai cambiamenti climatici.

3. In vista della nuova PAC post 2020

A partire dalla prima Dichiarazione di Cork del 1996, "Una campagna vitale", la politica di sviluppo rurale si è concentrata sulla valorizzazione degli spazi rurali non solo come luoghi di produzione agricola secondo modelli produttivisti, ma anche come luoghi dell'abitare, del turismo e grazie alla terziarizzazione dell'economia e all'avvento delle TIC, come luoghi per fare impresa e lavorare.

Gli sforzi economici e di comunicazione si sono orientati a promuovere la rinascita del rurale, da non considerare come luogo marginale da cui migrare in cerca di emancipazione economica e sociale. In linea con la retorica della ruralità, la campagna è stata presentata come luogo idilliaco, capace di sfruttare questo valore aggiunto come motore di sviluppo endogeno fondato su:

- Agricoltura:
 - o produzione di prodotti tipici ad alto valore aggiunto;
 - o servizi multifunzionali: turismo, agricoltura sociale, servizi ambientali, etc.
- Turismo
- Residenzialità.
- identità culturale

Sulla base di questa idea alle aree rurali è stata devoluta la responsabilità di autorigenerarsi e in più di produrre beni pubblici per gli abitanti delle aree urbane (gestione del territorio, mantenimento della biodiversità, paesaggio, cultura e tradizioni, ecc.) a fronte di un supporto minimo da parte delle politiche europee (secondo pilastro) rispetto agli interventi sui mercati (primo pilastro) e ad una riduzione incrementale al welfare state, che ha causato lo smantellamento progressivo dei servizi pubblici (sanità, trasporti, scuola e altri).

Questo progetto di intervento delle politiche pubbliche, da considerarsi come una grande operazione di marketing territoriale delle aree rurali, ha portato incontestabilmente ad una rigenerazione delle aree rurali soprattutto in relazione alla crescita del turismo rurale e all'espansione del mercato dei prodotti agro-alimentari di qualità.

Tuttavia, il modello di sviluppo autogenerativo proposto, fondato su un'idea idilliaca di ruralità e sulla capacità innovativa dei territori rurali non ha ottenuto i risultati auspicati.

Occorre, infatti, ricordare che:

- il numero delle aziende negli ultimi 10 anni si è dimezzato
- il calo del numero delle imprese ha riguardato soprattutto le aree più marginali e le aziende più piccole, identificate come target prioritario di intervento delle politiche pubbliche, quindi il ricambio generazionale a livello aziendale non si è realizzato
- la riduzione dei servizi pubblici essenziali ha portato ad un ulteriore spopolamento delle aree più periferiche:
 - o soprattutto delle coppie giovani, determinando perdita di capitale umano necessario a sviluppare percorsi imprenditoriali innovativi
 - o a una riduzione delle condizioni di vivibilità per le fasce più anziane, colpite anche dal conseguente abbandono degli esercizi commerciali
- sono aumentati i flussi migratori verso le aree rurali:
 - o a scopo residenziale: in quanto luoghi con costo abitativo più basso, generando conflittualità in quanto aree non sostenute da politiche di integrazione
 - o a scopo lavorativo: generando fenomeni di sfruttamento e conflittualità con la manodopera locale
- la nuova residenzialità urbana nelle aree rurali (soprattutto quelle più connesse ai poli urbani o esteticamente attrattive secondo canoni bucolici urbani) ha portato ad una progressiva marginalizzazione dell'attività agricola
- si sono generati fenomeni di speculazione immobiliare legata all'attività turistica e modelli insostenibili di turismo nelle aree rurali che generano appropriazione di valore da parte di attori

esterni senza ritorno economico per il territorio e che possono essere causa di forti pressioni ambientali e sociali e di conflitto con l'attività agricola per l'utilizzo delle risorse.

Pensare alle aree rurali come riserva di prosperità regionale, secondo il tema introdotto nella dichiarazione di Cork del 2016, ha delle implicazioni che spostano necessariamente vincoli e opportunità all'interno di un quadro rinnovato per quanto riguarda la creazione di valori economici, sociali e ambientali, come di seguito cercheremo di sintetizzare.

La creazione di valore ambientale

Nelle aree rurali - nei processi agricoli come in quelli che riguardano le aree verdi e forestali - c'è la risorsa di base della nostra vita, la sostanza organica dei suoli. La capacità di salvaguardare, accrescere e rigenerare la sostanza organica dei suoli ci consente di pensare in modo più ottimistico al futuro della fissazione della CO₂ frutto di cambiamento climatico, di assicurare la gestione idrica, di assicurare il mantenimento della biodiversità, le basi di una produzione alimentare che si farà più problematica e scarsa. Accanto a questa, la valorizzazione dei vari servizi offerti dall'agricoltura multifunzionale – la gestione idraulico agraria, dei paesaggi, del territorio e della sua stabilità – passa necessariamente attraverso l'individuazione di nuovi principi di regolazione e di nuovi rapporti tra aree rurali e urbane. Le politiche del PSR possono essere degli attivatori in questa prospettiva, ma hanno bisogno di distogliere i principi di funzionamento dai meccanismi principale-agente solitamente adottati (la misura per singola azienda che introduce specifici comportamenti) e introdurre in profondità meccanismi di intervento di natura territoriale, atti a creare i livelli organizzativi necessari per assicurare massa di impatto su scale abbastanza ampie e declinare nuovi principi di lavoro (in questa direzione dei veri PIT potrebbero rappresentare dei sentieri di innovazione). Le politiche del PSR non possono, però, essere scollegate dai temi della pianificazione del territorio e della relazione con i territori urbani. Se questi consumano risorse ambientali e le aree rurali le stabilizzano e le rigenerano creando le condizioni per la prosperità, è altrettanto evidente la necessità di adottare adeguati sistemi di perequazione tra territori per il tramite delle politiche specifiche. La produzione di beni ambientali da parte delle attività di agricoltura multifunzionale e delle aree rurali richiede nuovi principi di regolazione secondo i quali, ai livelli di partecipazione di territorio, è necessario associare il riconoscimento della produzione di beni pubblici con adeguati meccanismi di riconoscimento e compensazione, anche attraverso strumenti nuovi –dal pagamento alla defiscalizzazione, fino allo scambio di servizi con gli attori pubblici. Accanto alle pratiche tecniche, quindi, c'è un'intensa attività di innovazione istituzionale e procedurale che va reimpostata, anche pensando in modo nuovo al ruolo pubblico giocato dalle imprese private nella gestione delle risorse ambientali e modificando gli approcci dei regolamenti di polizia rurale dei comuni, nonché ai principi di governo dei Consorzi di Bonifica. I processi di riqualificazione ambientale, necessariamente, hanno necessità di essere ripensati attraverso specifiche **iniziative pilota**, capaci di assicurare sperimentazione, innovazione ed essere letti attraverso adeguato impianto di monitoraggio e valutazione per generare i dovuti apprendimenti. L'intento è procedere dall'innovazione puntuale all'organizzazione sistemica regionale di pratiche di qualificazione ambientale, mediante processi tutorati e dotati di continuità.

La creazione di valore economico

E' stata la parte che le politiche di sviluppo rurale fino ad oggi adottate, ha maggiormente tenuto in considerazione, non senza successo, seppure con talune limitazioni. Nella visione collettiva, la crescita economica precede e genera effetto trascinalamento a supporto dello sviluppo sociale, per il tramite della redistribuzione di risorse pubbliche accumulate tramite la leva fiscale. Se pure questa logica continua a mantenere evidenze indiscutibili (l'inclusione sociale, specie dei più giovani, delle persone a più basso

potere contrattuale e delle donne, passa attraverso il riconoscimento professionale e l'inclusione lavorativa) è anche facile individuare alcuni dei limiti conseguenti la crescente separatezza che ha caratterizzato, anche nelle aree rurali, dinamiche di sviluppo economico ed equità. La continua contrazione delle risorse pubbliche e una mancata innovazione delle logiche di azione a supporto dei bisogni specifici delle popolazioni nelle aree rurali, infatti, hanno finito per creare un crescente divario tra sviluppo delle attività d'impresa e sviluppo delle comunità rurali. Questa separatezza è tanto più cruciale, quanto più i processi di creazione di valore economico nelle campagne toscane sono andati basandosi sulla valorizzazione del capitale immateriale di comunità (paesaggio, prodotti tipici, cultura locale) senza per questo preoccuparsi della loro necessaria rigenerazione legata alla presenza di comunità vitali e inclusive. Oggi questo fenomeno è più evidente in campagne che, dal punto di vista sociale e culturale, si sono andate segmentando sotto la spinta di fenomeni di invecchiamento e di nuovi flussi migratori. In questo nuovo quadro, la separatezza tra processi di creazione di valore economico e società locali sta generando evidenti rischi di estrazione di valore economico da parte del capitale nei confronti delle risorse territoriali di comunità, con la diffusione di forme di lavoro nero – anche in processi economici di elevato valore economico –. Allo stesso tempo, i processi di omogeneizzazione culturale, frutto anche di mercati che tendono a incorporare una domanda standardizzata di ruralità, e a non tener conto della complessità locale, finiscono per appiattire l'offerta rurale. In questa prospettiva, la creazione di valore economico, anche nelle campagne toscane, è andata progressivamente appiattendosi e perdendo di originalità rispetto a quelle di altre aree rurali nazionali e comunitarie, perdendo parte di quella competitività che territorialmente la caratterizzava. L'evolversi dei modelli di consumo, la crescente competizione internazionale sui mercati del turismo, l'evolvere della geografia internazionale della ricchezza mondiale verso le aree asiatiche, impone un profondo ripensamento dei modelli di creazione di valore economico nelle aree rurali toscane. In parallelo all'evolversi della domanda internazionale, uno spazio crescente di mercato riguarda la capacità di rapportarsi, in una logica di contro-flusso stagionale, ai mercati dei residenti regionali che, in misura crescente, manifestano, e manifesteranno in futuro, bisogno di accesso alle risorse della ruralità toscana per stabilizzare la qualità del loro vivere. Infine, un'attenzione particolare va assegnata al crescente interesse che le nuove generazioni sembrano mostrare riguardo l'accesso alle risorse delle aree rurali per lo sviluppo di processi di impresa. Si tratta di fenomeni che mostrano una loro specificità in termini di tipologie di progetti imprenditoriali, forma ed entità degli investimenti, modalità di valorizzazione delle risorse rurali, integrazione tra settori produttivi e mercati, che richiedono specifici processi di accompagnamento e sviluppo, anche in connessione con le dinamiche di rete locali.

La creazione di valore sociale

Elemento tra i più cruciali delle aree rurali toscane odierne, riguarda lo stato delle risorse sociali e la reale possibilità di inversione di tendenze pluridecennali che si stanno manifestando un poco ovunque e, parimenti, in Toscana. I segni dell'erosione sociale delle campagne toscane sono chiaramente evidenziati nella SWOT. Altrettanto evidente il nesso che si manifesta tra indebolimento delle comunità rurali e governo dei processi di creazione di valore economico la cui evoluzione può degenerare verso fenomeni di estrazione di valore dalle risorse di comunità e dalle persone, e verso nuove forme di iniquità e ingiustizia sociale. La crisi sociale delle aree rurali, annunciata e prevedibile, si è evoluta in parallelo con la crisi dei servizi alla persona e la difficoltà di dare risposte coerenti alle specificità dei bisogni dei singoli territori –quindi anche rurali- come pure le politiche socio-assistenziali prevedono. Diversamente da quanto normalmente ritenuto dal pensiero comune, oggi, nelle aree rurali, è evidente che la diffusione di adeguati servizi alla persona (alle famiglie, ai giovani, agli anziani, ai nuovi residenti) è la premessa, e non la conseguenza, per lo stesso sviluppo economico. Questa inversione di prospettiva non è senza conseguenza per il ripensamento dei processi di evoluzione del futuro delle aree rurali toscane e ha forti implicazioni in termini di integrazione delle politiche –economiche,

infrastrutturali, territoriali e socio-sanitarie- che per queste aree vengono disegnate. La regione Toscana, che pure a partire dalla fine degli anni '90 su questi temi aveva avviato una riflessione specifica conclusasi con l'organizzazione della misura 9.4 del PSR 2000-2006 a favore dell'innovazione dei servizi nelle aree rurali, non è riuscita, poi, a dare continuità a questa azione, se non reintroducendola in logiche classiche di finanziamento su strutture immobili difficili da gestire in assenza di specifiche risorse pubbliche (Misure 321 delle successive programmazioni). La stessa azione sull'agricoltura sociale, nata nel 2002/2003, a partire dalla stessa ricerca –azione finanziata dalla Regione Toscana e da alcuni territori pilota- per promuovere innovazione nei servizi alla persona nelle aree rurali e mobilitare in modo nuovo le risorse dell'agricoltura multifunzionale, ha trovato lenta e difficile possibilità di valorizzazione dopo l'emanazione della legge regionale del 2010 (ad oggi non sono stati varati i documenti applicativi). Allo stesso tempo, si è andato registrando una crescente separazioni tra dinamiche di innovazioni territoriali, che hanno coinvolto imprese, cooperative sociali, servizi delle ASL e società della salute in molte aree regionali, e approcci regionali. Questi ultimi, proprio per le caratteristiche intersettoriali della tematica agricoltura sociale, hanno necessità di una azione integrata regionale tra politiche sociali, politiche agricole, e attori che a diverso titolo sono portatori di iniziativa sul tema. Il rischio, già evidente dalle passate esperienze è che sul tema AS si operi secondo logiche improntate su principi poco innovativi (di diversificazione produttiva) che hanno già dato luogo –in Toscana e in generale in Italia - alla scarsa applicazione della misura diversificazione in agricoltura sociale. Diversamente, la Regione Toscana, sul tema dell'innovazione dei servizi alla persona nelle aree rurali, sulla creazione di nuova conoscenza pertinente (anche per il tramite della SNAI) dell'organizzazione di reti di comunità inclusive, anche per il tramite di percorsi innovativi di agricoltura sociale basati su logiche di sussidiarietà, co-produzione di valori ed economia civile (cibo civile), potrebbe continuare a presentare soluzioni utili di cambiamento e consolidamento del capitale sociale nelle aree rurali, anche in connessione con un più stretto dialogo con quelle urbane. In questa prospettiva una rinnovata visione sul tema dell'innovazione dei servizi alla persona, sullo sviluppo sociale nelle aree rurali e sull'agricoltura sociale innovativa, potrebbero rappresentare base di ridefinizione di un welfare **rigenerativo delle risorse di comunità**.

Innovazione e principi

Pensare alle aree rurali toscane come elemento di prosperità regionale richiede l'adozione di nuovi principi, capaci di legare, accanto alle azioni del mercato e dell'intervento pubblico, nuovi principi, tra cui quello di una rinnovata sussidiarietà tra le politiche, i settori, i livelli amministrativi, le azioni del pubblico, del privato d'impresa capace di operare con responsabilità nei confronti del territorio e delle sue risorse (materiali e immateriali, ambientali e sociali), privato sociale e comunità. L'organizzazione di **reti di innovazione sociale nelle aree rurali per la prosperità** potrebbe rappresentare elemento di supporto a questo processo. La sussidiarietà e la organizzazione di reti rappresenta elemento necessario per rigenerare le comunità rurali, ma anche per assicurare maggiore circolazione di risorse mediante processi di co-produzione di valori (pubblici e privati, economici, sociali e ambientali) e co-disegno delle soluzioni (ad esempio in agricoltura sociale, tra responsabili dei servizi, imprese private, fruitori dei servizi e consumatori). La creazione di un progetto di prosperità rurale passa, però, anche attraverso la diffusione di principi di nuova economia (economia civile) nella quale la creazione di valore economico e la sostenibilità economica delle azioni pubbliche e private, si lega alla creazione di risultati di pubblica utilità (la gestione dell'ambiente, la creazione di giustizia sociale). Questo modo di procedere ha un impatto consistente sull'operare di molti e sul riallineamento di attori, procedure, norme, comportamenti istituzionali nelle politiche economiche, ambientali e sociali.

Il ruolo di LEADER nella nuova programmazione

L'evolversi dei bisogni e delle prospettive nelle aree rurali modifica il ruolo della stessa iniziativa LEADER la cui attenzione si è andata necessariamente spostando, nel tempo, da logiche di integrazione economica verso il supporto alla promozione delle risorse del territorio, fino alla creazione di nuove infrastrutture per la vitalità dei territori. Contribuire a sostenere la creazione di nuova prosperità rurale, in connessione con un progetto di sviluppo regionale, assegna all'iniziativa Leader nuovi compiti. Gran parte del processo di innovazione, infatti, la stessa costruzione di reti di innovazione sociale per la prosperità rurale, richiede una intensa azione di animazione e di interfaccia per assicurare il brokeraggio della conoscenza tra attori di diversa estrazione e competenza. Lo stesso ruolo di forte innovazione richiesto alle amministrazioni locali, a fronte di un'evidente difficoltà in termini di risorse umane e di blocco dei turn-over, può essere ricoperto per il tramite di una rinnovata missione dei GAL. In questa prospettiva, il rapporto tra amministrazione regionale e GAL sui territori, aldilà della pur necessaria gestione amministrativo-finanziaria dei programmi, ha necessità di trovare nuove formulazioni in termini di omogeneizzazione delle conoscenze, condivisione del progetto regionale, rafforzamento di metodi e strumenti di lavoro tra GAL e animatori, supporto alla comunicazione istituzionale. In qualche modo, la nuova iniziativa LEADER avrà bisogno di maggiore coordinamento, maggiore condivisione di principi e obiettivi, maggiore supporto e assistenza tecnica da parte regionale in funzione della infrastrutturazione di un progetto di cambiamento verso la prosperità rurale regionale di cui LEADER può essere strumento e motore.

Occorre ripensare un nuovo ruolo di governance per il LEADER e per i GAL. Se prima esisteva una sorta di ridondanza istituzionale con Province, Comunità Montane e Distretti Rurali per cui il GAL contribuiva a tale complessità, oggi con il taglio delle Province e delle Comunità Montane e il riaccentramento regionale i GAL possono emergere come l'ambito privilegiato per la territorializzazione delle politiche e la riconnessione con i territori, tanto più che l'integrazione e il bottom-up sono gli elementi costitutivi del LEADER.

Va inoltre sostenuta la naturale vocazione di LEADER, determinata dalla rappresentatività degli enti territoriali che è richiesta nella costituzione del partenariato, ad un approccio sovraterritoriale rispetto ai limiti amministrativi comunali e delle Unioni dei Comuni, sviluppando una visione di sistema territoriale omogeneo favorendo lo sviluppo integrato anche a tale livello.

Inoltre, sempre nell'ottica della territorializzazione del modello di sviluppo delle aree rurali, è necessario ripensare ai GAL anche in un'ottica di agenzia di sviluppo, rafforzando e sostenendone la possibilità di sviluppare una politica integrata su più fondi, coordinare le diverse fonti di finanziamento sul territorio di essere attrattore di risorse e di sollecitare la progettazione e l'innovazione sociale e imprenditoriale.

Come emerso dalla "RELAZIONE TEMATICA 2012 – LEADER. ANALISI DELLA LOGICA DI INTERVENTO DELLE SISL E DEFINIZIONE DEL SET DI INDICATORI" uno dei rischi del LEADER è quello di generare dei fenomeni di elitismo locale per cui si rende necessario rafforzare percorsi partecipativi per la definizione delle Strategie Locali e una attività di animazione attiva durante la fase di implementazione delle strategie

4. Conclusioni

I punti da porre in discussione al tavolo potrebbero dunque essere i seguenti:

1) RURALITA'

- Nel disegnare le politiche occorre basarsi su una comprensione reale delle condizioni di vita, imprenditoriali e di lavoro delle varie tipologie di aree rurali, ciascuna con condizioni strutturali molto varie. Sarebbe quindi utile affrontare le varie tematiche del 'vivere (nelle varie fasce d'età: giovani, mezza età, anziani)', 'fare impresa', 'lavorare' e 'consumare (turisticamente parlando)' con modalità non generalizzate, ma suddividendone la trattazione in modo diversificato nelle varie tipologie di aree rurali quali le periurbane, le collinari e le periferiche
- Inoltre, occorre ripensare l'intervento pubblico nelle aree rurali secondo un nuovo approccio. Non tanto in una logica assistenziale di lotta alla marginalizzazione, ma di compensazione economica rispetto alla produzione dei vari servizi di cui si appropiano le aree urbane, senza però una remunerazione che sia del mercato o attraverso la spesa pubblica o comunque attraverso politiche anche di defiscalizzazione sui servizi e sul reddito
- In controtendenza rispetto alla riduzione della spesa pubblica si auspica un re-investimento nelle aree rurali attraverso un rafforzamento dei servizi pubblici e/o attraverso il sostegno finanziario all'impresa privata per una co-produzione di tali servizi
- Dal punto di vista delle politiche comunitarie è quindi necessaria una politica di tipo territoriale capace di integrare i diversi fondi (il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE), il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP), mentre, ad esclusione di LEADER I e LEADER II, sia nelle programmazioni passate che in quella 2014-2020 a livello regionale si è operato in modo settoriale
- Finora forse è prevalso il tema della valorizzazione dei prodotti tipici e del paesaggio rurale con le sue specificità per lo sviluppo del turismo rurale, talvolta non ben integrato e rispettoso da un punto di vista ambientale. Potrebbe ora essere l'occasione di concentrare le idee e la programmazione sul concetto di benessere delle aree rurali e delle relative popolazioni. Occorre concentrarsi quindi su strumenti, politiche e governance che, oltre a supportare il necessario rafforzamento della valorizzazione delle produzioni tipiche e di qualità, rendano anche questo possibile. La modalità più adeguata potrebbe essere lo sviluppo di veri Piani Integrati Territoriali
- In tema di turismo, in Toscana potrebbe essere utile stilare un documento sul turismo rurale e le sue varie configurazioni
- Proposte di modifiche legislative in tema di diversificazione, volte a togliere i divieti e i tanti lacci burocratici che limitano la libertà di impresa individuale e lo sviluppo che a livello locale potrebbe essere spesso garantito da idee innovative che potrebbero finalmente essere messe in pratica
- Occorre prestare un'attenzione particolare al crescente interesse che le nuove generazioni sembrano mostrare riguardo l'accesso alle risorse delle aree rurali per lo sviluppo di processi di impresa
- In tema di PIF (Progetti Integrati di Filiera), il loro finanziamento appare un'azione valida che può rappresentare un punto di partenza per l'approntamento sempre più evoluto di aggregazioni di produttori di base ai fini di una qualificazione reddituale delle produzioni. Sarebbe opportuno destinare sempre più risorse ai progetti di sviluppo di interi distretti agricoli oppure seguire una logica di evoluzione legata al potenziamento dei servizi di un intero distretto agricolo in modo coordinato ma soprattutto unito

Agricoltura sociale

- Possibilità di definire una azione trasversale specifica per l'agricoltura sociale ("Pacchetto Agricoltura Sociale") che preveda un uso sinergico e collegato di diverse misure del PSR
- Creare un collegamento tra i Fondi Regionali (FSE FEASR e FESR) ed in particolare per quanto riguarda l'asse inclusione sociale del Fondo Sociale Europeo in modo da creare sinergie fra i vari interventi
- Evidenziare il ruolo che l'agricoltura sociale può svolgere nell'ambito dei progetti GAL. E' fondamentale infatti che le attività siano pensate insieme ai portatori di interesse, con un'attenta analisi dei bisogni e favorendo da subito la costituzione di partenariati e aggregazioni di più soggetti, agricoli e non, anche per evitare di progettare interventi che poi non trovano riscontro sul territorio
- Prevedere un attento monitoraggio delle azioni e una valutazione delle attività svolte anche grazie ai bandi PSR affinché siano in grado di produrre effetti positivi non solo per i singoli che vengono coinvolti ma per tutta la comunità locale e il territorio
- Possibile collegamento con il progetto regionale Banca della Terra per l'acquisizione di terreni e fabbricati da destinare alla creazione di fattorie sociali
- Possibile collegamento con il progetto regionale "Centomila orti in Toscana" in cui l'agricoltura assume un ruolo che va oltre l'attività imprenditoriale e rappresenta un motivo di aggregazione sociale
- Rafforzare il ruolo della formazione anche in sinergia con il FSE

II) METODO LEADER

- Favorire il processo partecipativo per la definizione delle Strategie integrate di sviluppo locale, prestando una particolare attenzione al capitale umano dei territori rurali, che a volte costituisce un fattore limitante per l'innovazione, allorché i GAL promuovano strategie caratterizzate da progetti innovativi che il territorio non sia in grado di recepire
- Allo scopo di far emergere la specificità del metodo **LEADER**, il **valore aggiunto** della programmazione dal basso, promuovere un approccio **plurifondo**, che aprirebbe un più ampio ventaglio di possibilità e renderebbe davvero la strategia di sviluppo locale disegnata dal GAL integrata e multisettoriale, in grado di rispondere in maniera più efficace ai fabbisogni crescenti di sviluppo agro-politano (es. servizi di comunità e di prossimità a livello locale) e alla domanda extra-locale di beni ambientali, culturali e sociali (es. agricoltura sociale).
Oltre a questo, il favorire un tipo di programmazione organizzata attorno a strumenti quali i **PIT e PIF, come già applicato da alcuni GAL**, espanderebbe ulteriormente le potenzialità e incrementerebbe con un andamento esponenziale le possibilità
- Favorire la pianificazione e la realizzazione di azioni pilota e innovative che per definizione non possono essere normate al pari delle misure standard, riducendone i costi di transazione e semplificandone i meccanismi di gestione anche amministrativi-finanziari (Leader mette in campo spesso, interventi di dimensione finanziaria ridotta per i quali non sono giustificati gli oneri amministrativi a cui solitamente sono soggetti gli altri interventi dei PSR)

- Dare piena applicazione ai principi di sussidiarietà e decentramento amministrativo, riconoscendo in pieno il ruolo di "capacity builder" e di agenzia di sviluppo dei GAL1 facilitando la realizzazione delle azioni di carattere immateriale (di sistema, mobilitazione sociale, accompagnamento agli operatori economici e sociali locali) alle quali andrebbe riconosciuta pari dignità di quelle strutturali, a cui è concessa l'erogazione di anticipazioni

¹ Osservando le diverse fasi di programmazione di LEADER sembra assistere ad una evoluzione di funzione dei GAL: da "agitatore della domanda sociale" (con compiti di mobilitazione - animazione e integrazione nelle aree rurali a più elevata marginalità economica), a "manager dello sviluppo" (con compiti di assistenza tecnica nelle aree più dinamiche). Questa "modifica di stato" non va considerata come una evoluzione "a crescere", ma descrittiva della diversità di funzione. Con la programmazione 2007-2013, un forte indirizzo nella determinazione del ruolo e delle funzioni assegnate ai GAL, più che dalle caratteristiche di contesto, viene dal quadro regolativo disegnato nei Programmi Rurali. Nella formulazione dei PSR europei e italiani, l'articolazione dell'approccio LEADER presentava profili di governance multilivello diversi rispetto alla delega delle funzioni gestionali, alla individuazione del set di operazioni attivabili, ai meccanismi di selezione dei beneficiari locali, ecc. Una delle più evidenti conseguenze di tali circostanze è stata la determinazione di diversi livelli in termini di: autonomia decisionale del GAL nel processo di pianificazione delle Strategie Locali (sussidiarietà); autonomia funzionale nello svolgimento di compiti amministrativi (decentramento finanziario). Una delle conseguenze più evidenti di questa differente considerazione di ruolo è stata una diversa attribuzione ai GAL delle risorse finanziarie utili alla realizzazione di azioni di animazione e gestione. Anche in questo caso il comportamento è stato piuttosto eterogeneo: alcune Regioni hanno ridotto al minimo la dotazione delle risorse ai GAL (5% del budget complessivo assegnato alle Strategie); altre hanno sfruttato appieno le opportunità offerte dalla Regolamentazione comunitaria, destinando dotazioni di tutto rilievo, fino al 20% del budget locale. A questo proposito, una indagine condotta dall'INEA (ora CREA) su un campione di 67 GAL (il 35% dei gruppi operativi nella programmazione 2007-2013) ha evidenziato che in tutti i casi, rispetto alle precedenti fasi di programmazione, vi è stato un progressivo spostamento delle competenze e delle attività dello staff del GAL dalla sfera relazionale (intesa come capacità di mobilitare il territorio attraverso attività di comunicazione e animazione locale) verso la sfera applicativa (intesa come capacità di gestione tecnica- amministrativa-finanziaria per dare esecuzione alle disposizioni procedurali determinate dalla normativa comunitaria e nazionale). Le attività di animazione sono state maggiormente sacrificate, in ragione di quelle amministrative-gestionali, nelle Regioni dove ai GAL veniva assegnata una minore dotazione finanziaria per la gestione e animazione.

Ringraziamenti

Si ringraziano per la gentile collaborazione data alla definizione del presente documento:
Giaine Berti, Gianluca Brunori, Dario Cacace, Francesco Di Iacovo, Raffaella Di Napoli, Rita Molli,
Stefano Stranieri

Si ringraziano inoltre: Silvia Anichini, Lucia Bruni, Fabio Fabbri, Giovanni Filiani, Paolo Teglia, Simone
Tarducci, Roberto Scalacci

Fonti documentali

Considerazioni conclusive della sessione tematica “Diversificazione e multifunzionalità” - Conferenza dell’agricoltura 2006

Considerazioni conclusive della sessione tematica “Agricoltura e cibo: strategie locali e globali” - Conferenza dell’agricoltura 2006

Considerazioni conclusive della sessione tematica “Agricoltura e governo del territorio” - Conferenza dell’agricoltura 2006

Dichiarazione di Cork 2.0 “Una vita migliore nelle aree rurali “– Conferenza di Cork sullo Sviluppo rurale - settembre 2016

Comunicazione della Commissione Europea – “Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva” COM(2010) 2020 definitivo

Consultazione sulla modernizzazione e la semplificazione della politica agricola comune (PAC) - Questionario: Modernizzare e Semplificare la Politica Agricola Comune (PAC) - https://ec.europa.eu/agriculture/consultations/cap-modernising/2017_it

“Valutazione Ex Post del Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 della Regione Toscana” – Lattanzio GROUP

Programma di sviluppo rurale (PSR) della Regione Toscana 2014-2020 (ver. 2.1) – Regione Toscana

Programma Sviluppo Rurale 2014-2020 della Regione Toscana: “Rapporto di valutazione ex ante” Versione 3.0 12/03/2015 (IRPET)