



PSR 2014-2020

IL CONTRIBUTO DEI PSR ALLA STRATEGIA DELLE AREE INTERNE

Nota operativa per le Autorità di Gestione dei PSR

**Documento realizzato nell'ambito del
Programma Rete Rurale Nazionale**

Autorità di gestione: Ministero delle
politiche agricole alimentari e forestali
Ufficio DISR2 - Dirigente: Paolo Ammassari

Autore: Francesco Mantino e Catia Zumpano
(CREA-Politiche e Bioeconomia)

Impaginazione e grafica: Roberta Ruberto

INDICE

1. OBIETTIVI E CONTENUTI DEL DOCUMENTO	3
2. LE MODALITÀ DI INTERVENTO DEL FEASR.....	4
Un richiamo alle regole dell'Accordo di Partenariato	4
Il quadro che emerge dai 21 PSR approvati in tema di SNAI.....	5
Interventi attraverso specifiche misure o combinazione di misure	6
Interventi attraverso l'approccio CLLD-Leader.....	8

1. OBIETTIVI E CONTENUTI DEL DOCUMENTO

Questo documento intende fornire alcune indicazioni e orientamenti comuni per l'inserimento degli interventi FEASR nella Strategia nazionale per le Aree Interne (SNAI).

Il documento che qui viene presentato tiene conto di quanto stabilito nell'Accordo di Partenariato (AdP) 2014-20, che rappresenta un quadro comune di regole di riferimento per tutti i programmi operativi e i piani di sviluppo rurale (PSR).

In secondo luogo, tiene conto delle linee-guida del MiPAAF pubblicate nel giugno 2015¹. Infine, mira a fornire una risposta alle problematiche che stanno emergendo in fase attuativa, dalla definizione delle strategie locali e dei primi Accordi di Programma Quadro (APQ). Poiché, alla luce dell'analisi dei PSR 2014-20 e delle prime applicazioni della SNAI, è emersa la necessità di chiarire, anche attraverso il confronto con le Regioni, alcuni punti critici, questo documento si propone di rispondere alle seguenti esigenze:

- Precisare ulteriormente il ruolo del FEASR nella SNAI, qualora ciò non sia avvenuto adeguatamente in fase di predisposizione del PSR 2014-20;
- Chiarire alcune modalità attuative con cui il FEASR può concorrere alla selezione degli interventi nelle aree istruite.

Tali questioni sono state affrontate e discusse in un seminario organizzato dalla Rete Rurale Nazionale il 12 maggio 2016, con la partecipazione delle Autorità di Gestione del FEASR, del FESR e del Comitato nazionale per le Aree Interne.

¹Programmazione 2014-2020 – Strategia Nazionale Aree Interne. Agricoltura, Foreste e Sviluppo Rurale. Linee guida del Ministero delle Politiche Agricole, **Alimentari** e Forestali, Roma, giugno 2015.

2. LE MODALITÀ DI INTERVENTO DEL FEASR

Un richiamo alle regole dell'Accordo di Partenariato

Nell'Accordo di Partenariato il ruolo del FEASR nell'attuazione della SNAI è basato sui seguenti elementi fondamentali:

- Gli interventi del FEASR sono ammissibili solo nelle aree C e D della zonizzazione rurale;
- Vi è l'obbligo di quantificare l'apporto finanziario del FEASR² e in proposito l'orientamento generale prevalente a livello regionale è stato quello di raggiungere quantomeno l'1% della spesa pubblica totale del PSR (comprensiva di quota UE e nazionale);
- Sono indicate alcune modalità operative per finanziare gli interventi nelle aree interne: a) concentrare nei territori interni specifiche misure o combinazioni di misure del PSR mediante il ricorso a criteri di selezione per progetti ricadenti in questi territori; b) utilizzare l'approccio CLLD-Leader (nella forma pluri-fondo o mono-fondo) oppure progetti pilota così come previsto dall'art. 35 del Regolamento sullo sviluppo rurale; c) prevedere una riserva finanziaria a favore delle aree interne all'interno delle procedure di selezione, per assicurare ai territori selezionati una dotazione finanziaria certa per la realizzazione delle strategie locali.

Queste modalità non sono da considerare come alternative, ma anzi come *possibilità complementari tra loro* per assicurare il sostegno del FEASR nelle aree interne.

Nell'Accordo di Partenariato è anche previsto il ricorso all'ITI (Investimenti Territoriali Integrati, art. 3 del Reg. 1303/2013), al quale anche il FEASR può partecipare, in modo complementare agli altri Fondi SIE.

² Si ricorda in proposito che l'Accordo di Partenariato prevede a pag. 696 che "Le Regioni, inoltre, definiscono all'interno dei POR e dei PSR l'ammontare di risorse dei Fondi (FESR, FSE e FEASR) da destinare all'attuazione di interventi per la strategia, gli obiettivi strategici specifici che intendono perseguire, le modalità di individuazione delle risorse finanziarie mobilitate da ciascun Programma interessato (ad esempio in percentuali dedicate e variabili, a valere sulle diverse priorità o assegnazione attraverso ITI (cfr. Sezione 3.1.2) e un chiaro riferimento alla tempistica di attuazione dei progetti stessi".

Il quadro che emerge dai 21 PSR approvati in tema di SNAI

Come è noto, ad eccezione della Provincia Autonoma di Bolzano, tutte le Regioni hanno previsto, nella redazione dei loro PSR, la partecipazione del FEARS alla SNAI. Dall'analisi dei PSR emerge una articolazione piuttosto diversificata delle scelte regionali, le quali possono essere ricondotte fondamentalmente a tre modalità diverse di partecipazione del FEARS:

- a) Un gruppo di sette regioni indica l'impiego di misure singole del PSR (cfr. tabella 1). Alcune non specificano di quali misure si tratti, lasciando così ad una definizione successiva la scelta più appropriata, in relazione alle esigenze manifestate nelle strategie locali delle diverse aree selezionate. Altre regioni, invece, elencano già nel PSR le singole misure a cui le aree interne possono attingere nella realizzazione delle strategie d'area. Altre ancora individuano combinazioni di misure integrate nel quadro di PIF (progetti integrati di filiera), di progetti cooperativi diversi da Leader (come nel PSR della Campania) oppure di altre forme di cooperazione tematica (art. 35)

Tabella 1 – Regioni e province autonome italiane in base alle modalità di intervento FEASR in aree interne

Modalità di intervento FEASR in aree interne	Regioni
Misure specifiche e/o combinazioni di misure	<ul style="list-style-type: none"> • Lombardia • Piemonte • Veneto • Toscana • Campania • Abruzzo • Sardegna
Approccio Leader	<ul style="list-style-type: none"> • Friuli Venezia Giulia • Trento • Molise • Calabria • Sicilia
Entrambi gli approcci	<ul style="list-style-type: none"> • V. Aosta • Liguria • Emilia-Romagna • Lazio • Umbria • Marche • Basilicata • Puglia

Fonte: nostre elaborazioni su analisi PSR 2014-20

- b) Un gruppo di cinque regioni sceglie l'approccio Leader come modalità esclusiva per intervenire nelle aree interne con il FEASR, prevalentemente (fatta eccezione per la Sicilia, in cui vi concorre anche il FESR) con un finanziamento mono-fondo;
- c) Infine, un gruppo altrettanto numeroso quanto il primo (8 regioni) sceglie di combinare entrambe le modalità (misure singole + approccio Leader). Ciò per diversi motivi: alcune opere di infrastrutturazione (es. banda larga) non sono praticabili con il Leader; alcune aree interne possono non essere coperte dal Leader e, infine, le singole misure possono essere rese operative prima della selezione dei GAL, la quale, come è noto, richiede dei tempi tecnici più lunghi.

Interventi attraverso specifiche misure o combinazione di misure

Le misure vengono attuate tramite bandi che adottano nei confronti delle aree interne una preferenza variabile a seconda del PSR:

- Alcune misure vengono attuate con una preferenza esclusiva nelle aree interne: è il caso, ad esempio, della infrastrutturazione della banda larga
- In altri casi i PSR prevedono la definizione di bandi di carattere generalista (estesi a tutti i beneficiari regionali) con un criterio di priorità relativa (punteggio premiale) a favore dei beneficiari in aree interne. Questa modalità non è del tutto idonea a sostenere le strategie specifiche che si chiede alle aree di esprimere ai sensi dell'Accordo di Partenariato. Inoltre, non specifica a quali aree interne si faccia riferimento: tutte quelle individuate dalla Regione, quelle istruite e approvate con procedura istruttoria condivisa tra Regione e Comitato aree Interne, oppure solo quelle pilota che hanno raggiunto quantomeno la fase di definizione e approvazione della strategia.
- Vi è infine un numero limitato di Regioni che individuano nei PSR una preferenza più netta scegliendo di ritagliare all'interno dei bandi una riserva finanziaria specifica a favore delle aree interne, oppure di emanare dei bandi ad hoc esclusivi per le aree interne.

Appare chiaro che le soluzioni possono essere varie. In linea di principio, nessuna appare in contrasto con le regole comunitarie, perché a monte vi è stata una procedura di istruttoria delle aree candidate e una formale selezione sia delle aree regionali sia di quelle su cui avviare la

progettazione pilota, così come del resto era stato definito in sede di Accordo di partenariato. Giova ricordare che tale procedura di istruttoria e selezione pubblica si è basata “... sull’applicazione di un sistema oggettivo e condiviso di indicatori demografici, economici, sociali e ambientali, raccolti anche attraverso analisi di campo” ed è stata effettuata “...in modo congiunto dalle Regioni, sotto la responsabilità delle Autorità di Gestione dei programmi, e dallo Stato, attraverso il Comitato tecnico aree interne” (Accordo di Partenariato 2014-2020, p. 694).

L’applicazione della SNAI e la partecipazione del FEASR è avvenuta in un quadro di forte disomogeneità dei PSR e di alcune incertezze operative che si sono chiarite man mano che la SNAI entrava nella fase applicativa.

Alla luce dell’analisi dei PSR 2014-20, è opportuno che nel prosieguo dell’applicazione della SNAI si tenga conto di alcune azioni di affinamento, che potrebbero consistere:

- a) stabilire, nelle fase di definizione dei bandi, una riserva finanziaria a favore di tutte le aree interne che hanno superato il percorso di istruttoria congiunta Regione-Comitato Nazionale
- b) allocare le risorse di questa riserva tra i beneficiari delle aree interne, attraverso criteri premiali per le aree selezionate;
- c) infine, tra le aree selezionate si pone la specifica situazione di quelle che hanno raggiunto la fase di definizione della strategia. Per esse si potrebbe immaginare un’attenzione specifica, proprio per il fatto che hanno raggiunto, con l’approvazione della strategia, un importante passaggio. Tale attenzione potrebbe essere esplicitata in due modi alternativi:
 - c.1) nel definire bandi ad hoc esclusivi per queste aree, oppure
 - c.2) nel prevedere criteri premiali aggiuntivi a quelli definiti per tutte le aree interne regionali, per assegnare un punteggio maggiore a quelle domande provenienti dalle aree con strategia approvata.

Interventi attraverso l'approccio CLLD-Leader

Dall'esame dei PSR 2014-20 l'utilizzo dell'approccio CLLD-Leader come strumento di intervento per le aree interne (da solo o in combinazione con specifiche misure), diffuso in oltre la metà delle regioni, presenta le seguenti caratteristiche:

- Prevalente sostegno finanziario FEASR e scarso ricorso agli altri Fondi (uniche eccezioni Sicilia cui si aggiunge il FESR e Puglia cui si aggiunge il FEAMP);
- Contributo alla SNAI attraverso le risorse finanziarie assegnate ai GAL, i quali devono tener conto dei temi portanti della strategia aree interne nel loro Piano di Sviluppo Locale (PSL);
- In circa metà delle regioni i GAL beneficiano di dotazioni FEASR aggiuntive proprio perché concorrono a realizzare una parte della strategia locale per l'area interna (tutta o solo parte, in relazione alle loro competenze territoriali). Tali dotazioni aggiuntive vengono loro assegnate per interventi specifici in quei comuni che ricadono in aree interne (tutte le aree interne istruite). Nell'altra metà delle regioni i GAL devono finanziare la SNAI con le dotazioni FEASR ordinarie, assegnate loro per la realizzazione del PSL.

Nel corso della preparazione delle strategie locali e in vista della formalizzazione dell'APQ appare necessario chiarire i seguenti aspetti:

- **Partecipazione alla fase di definizione della strategia locale aree interne.** Affinché le strategie di intervento del GAL e della SNAI siano allineate e coerenti, è opportuno che il GAL partecipi sin dall'avvio nelle fasi di scouting degli attori e nella costruzione del preliminare di strategia.
- **Regole di funzionamento del FEASR e circuiti finanziari.** Il GAL contribuisce, laddove previsto, alla strategia aree interne seguendo le regole proprie del FEASR, incluse quelle relative al circuito finanziario del Fondo. Pur non sottoscrivendo l'APQ, che viene invece sottoscritto dalla Regione, il GAL va considerato come un soggetto attuatore dell'APQ per la parte FEASR. In quanto tale, il GAL svolge per le misure FEASR nel territorio in cui opera tutte le funzioni che sono attribuite dal regolamento e dal PSR, e tiene conto delle priorità emerse dalla strategia aree interne.
- **Copertura territoriale.** Nel caso in cui il territorio in cui opera il GAL coincidesse solo in parte con quello dell'area interna selezionata, sarebbe opportuno che la Regione

intervenisse con le misure del PSR a coprire le eventuali esigenze degli operatori al di fuori dell'area GAL (soluzione adottata, ad esempio, dalla regione Lazio). Nel caso in cui nel territorio dell'area interna operino due GAL, essi si dovranno adoperare per assicurare un coordinamento delle loro azioni nell'intero territorio, aspetto che dovrebbe essere affrontato già in fase di preparazione del PSL.

- **Criteri di selezione dei GAL e dei PSL.** Sarebbe opportuno che, così come hanno già fatto alcune Regioni, nella valutazione della strategia GAL si tenesse conto del suo contributo/coerenza con la SNAI, e in tal modo verificarne la qualità in fase di selezione dei GAL. Ciò implica ovviamente sviluppare un punto specifico sulla coerenza tra azioni del GAL e SNAI all'interno di ciascun PSL. Laddove il preliminare di strategia sia stato già approvato, il PSL dovrebbe indicare con quali azioni/interventi e con quali criteri di selezione intende sostenere la strategia delle aree interne. La Rete Rurale può fornire alle Regioni un supporto metodologico in tal senso nella fase che precede la presentazione dei PSL.
- **Allineamento dei tempi.** Laddove la SNAI sia in una fase più avanzata di preparazione, si pone la questione del suo allineamento temporale con la selezione dei GAL. Per tale motivo si pone l'esigenza di procedere il più rapidamente possibile con la selezione dei GAL, rispettando i tempi previsti dal regolamento sullo sviluppo rurale. In ogni caso, se – come si è evidenziato in precedenza- vi è una adeguata partecipazione del GAL nelle fasi di scouting e di preliminare di strategia, anche un limitato disallineamento dei tempi nei prossimi mesi può essere recuperato più facilmente. Laddove i GAL siano già stati selezionati si pone la questione dell'allineamento del PSL con la strategia dell'area pilota, in termini di sinergie tra i due strumenti. Ciò potrebbe richiedere la necessità di rivedere alcuni interventi previsti nel PSL al fine di renderli più funzionali alla strategia d'area. In ogni caso il GAL potrà operare con una delle modalità definite per gli interventi ordinari del PSR (vale a dire riserva premiale o criteri premiali specifici).



RETE RURALE NAZIONALE

Autorità di gestione
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
Via XX Settembre, 20 Roma

www.reterurale.it
reterurale@politicheagricole.it
@reterurale
www.facebook.com/reterurale