



# Il ruolo degli Enti Locali nella politica di sviluppo rurale: criticità e lezioni apprese nei workshop territoriali

**Rapporto tecnico**

**Maggio 2018**

Documento realizzato nell'ambito del  
Programma Rete Rurale Nazionale

Autorità di gestione: Ministero delle  
politiche agricole alimentari e forestali  
Ufficio DISR2

Dirigente: Paolo Ammassari

Il presente Report rientra nei prodotti  
previsti dalla convenzione stipulata fra CREA  
e IFEL nell'ambito delle attività previste  
dalla Scheda progettuale 18.3 della Rete  
Rurale Nazionale

Responsabile Scheda 18.3 RRN  
Catia Zumpano (CREA)

Referente IFEL:  
Francesco Monaco

**Autori**

Annalisa Del Prete (CREA) Premessa Par 1; 2;  
3 (Introduzione); 3.2.1; 3.3.2; 3.4.1; 3.4.2; 5

Simona Elmo (IFEL) Par 2.2; 2.3; 3.1; 3.2.2;  
3.3.1; 4

Revisione e impaginazione:  
Anna Lapoli

## **INDICE**

Legenda .....	4
PREMESSA.....	5
1. Obiettivi del ciclo di incontri territoriali .....	6
2. metodologia e struttura DEI WORKSHOP.....	7
2.1 Metodologia adottata nell'organizzazione degli incontri.....	7
2.2 La struttura degli incontri .....	8
2.3 La partecipazione agli incontri territoriali .....	9
3. MISURE DESTINATE AI COMUNI: CRITICITA' EMERSE E POTENZIALI SOLUZIONI DA ADOTTARE .....	9
3.1 Le Osservazioni della Corte dei Conti Europea.....	10
3.2 La programmazione e il grado di integrazione degli interventi.....	11
3.2.1 Individuazione dei fabbisogni territoriali e concertazione inter-istituzionale: strumenti per superare la frammentazione degli interventi.....	11
3.2.2 Le forme di associazionismo e la co-progettazione fra gli Enti locali .....	12
3.3 Accesso alle Misure PSR e qualità della progettazione .....	13
3.3.1 Criticità legate alla carenza di competenze e di risorse finanziarie .....	13
3.3.2 Criticità di accesso ai bandi: tempi e modalità di partecipazione .....	14
3.4 L'attuazione degli interventi e il quadro legislativo .....	15
3.4.1 Complessità della normativa: l'utilità delle check list di controllo.....	15
3.4.2 Le anticipazioni di risorse da parte dei Comuni beneficiari.....	16
4. Alcuni esempi di buone pratiche di aggregazione territoriale .....	18
5. Conclusioni .....	19
Allegati .....	21
PROGRAMMA – “WORKSHOP TERRITORIALE PSR VENETO” .....	22
PROGRAMMA – “WORKSHOP TERRITORIALE PSR EMILIA-ROMAGNA” .....	24
PROGRAMMA – “WORKSHOP TERRITORIALE PSR PUGLIA” .....	26
PROGRAMMA – “WORKSHOP TERRITORIALE PSR LIGURIA” .....	28

## **LEGENDA**

AdG	Autorità di Gestione
ANCI	Associazione Nazionale Comuni Italiani
CREA	Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e l'Analisi dell'Economia Agraria
FEASR	Fondi Europei per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale
Fondi SIE	Fondi Strutturali e di Investimento Europei
GAL	Gruppo di Azione Locale
IFEL	Istituto per la Finanza e l'Economia Locale
PIAR	Piano Integrato di Area Rurale
PSR	Programma di Sviluppo Rurale
RAE	Relazioni Annuali di Esecuzione
RRN	Rete Rurale Nazionale
UNCEM	Unione Nazionale Comuni e Comunità Enti Montani

## **PREMESSA**

Fra le misure cofinanziate dai Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) rientrano gli interventi volti a favorire l'infrastrutturazione materiale e immateriale delle aree rurali. Questi interventi sono per lo più a finalità pubblica e la loro realizzazione è demandata agli Enti Locali.

L'attuazione di tali misure comporta l'adozione di numerose e complesse procedure (gare di appalto, autorizzazioni, ecc...) riconducibili a normative nazionali ed europee atte a garantire l'esercizio di un'azione pubblica trasparente. È evidente che, per assicurare che ciò avvenga, è necessaria una buona capacità istituzionale della Pubblica Amministrazione a tutti i livelli, nonché un'efficace gestione delle funzioni operative dei soggetti preposti all'implementazione degli interventi. Quando queste condizioni non si verificano, la realizzazione degli investimenti risulta difficoltosa e si determinano ritardi nella fase di avvio e rendicontazione delle spese sostenute per gli interventi.

Proprio per arginare le difficoltà che si incontrano nell'attuazione delle misure a finalità pubblica dei Programmi di Sviluppo Rurale, la Rete Rurale Nazionale (RRN) ha previsto delle azioni dirette a intercettare i fabbisogni delle Autorità di Gestione (AdG), in quanto responsabili delle misure in oggetto, e degli Enti Locali, in qualità di beneficiari. La scheda progettuale 18.3 "Gli Enti locali e lo sviluppo rurale: rilevare fabbisogni e criticità per formulare attività di networking", è stata proposta nell'ambito del Piano di Azione della RRN dal CREA. Essa prevede l'attivazione di azioni di supporto, animazione e informazione con l'obiettivo di:

- ottimizzare l'utilizzo da parte degli enti locali delle risorse finanziarie delle misure a valenza pubblica dei 21 Programmi di Sviluppo Rurale
- informare gli Enti locali sulle opportunità offerte dai PSR
- diffondere le esperienze già realizzate dagli enti locali per la gestione di servizi a finalità pubblica (capitalizzazione delle esperienze).

Per alcune delle attività programmate, il CREA si avvale del supporto tecnico della Fondazione IFEL (tecnostuttura dell'ANCI). Il contratto, siglato agli inizi del 2017, ha lo scopo di favorire l'interlocuzione con le rappresentanze istituzionali dei Comuni e il confronto con (e fra) le Autorità di Gestione per verificare, concordare e condividere le procedure adottate nei singoli PSR.

Fra le attività di supporto rientra la realizzazione di quattro workshop territoriali con l'intento di rilevare i fabbisogni di AdG e Comuni in materia di realizzazione di interventi in ambito PSR (identificazione degli interventi da realizzare, procedure di accesso alle misure PSR che li finanziano, rispetto della normativa in materia di opere pubbliche, procedure rendicontazione delle spese, ecc...) e favorire la condivisione di esperienze.

Il presente Rapporto, rappresenta un report tecnico teso a divulgare i risultati conseguiti nel corso degli eventi suddetti, cercando di mettere in evidenza le questioni emerse e i suggerimenti proposti dai soggetti coinvolti nell'implementazione degli interventi FEASR a finalità pubblica.

## **1. OBIETTIVI DEL CICLO DI INCONTRI TERRITORIALI**

La necessità di rilevare le criticità incontrate dai Comuni nella realizzazione degli interventi cofinanziati dal FEASR nella scorsa programmazione (2007-2013), nonché dei fabbisogni espressi dagli stessi per meglio cogliere le opportunità offerte dai PSR 2014-2020, ha determinato la scelta di dedicare la prima fase delle attività previste dalla scheda progettuale RRN “Gli Enti locali e lo sviluppo rurale” all’identificazione dello stato dell’arte del tema.

A tale scopo si sono programmate le seguenti attività:

- Un’analisi desk delle misure previste dai PSR destinate ai Comuni nelle fasi 2007-2013 e 2014-2020. Nello specifico, per la programmazione 2007-2013, le misure FEASR destinate ai Comuni censite all’interno dei PSR sono state aggregate in tre macro-categorie (infrastrutture viarie e di rete, infrastrutture turistiche e infrastrutture sociali) confluite nella redazione di un report<sup>1</sup>. Successivamente sono state rilevate criticità e risorse programmate per le suddette misure attraverso la lettura delle Relazioni Annuali di Esecuzione (RAE). Il censimento delle misure relativamente alla programmazione 2014-2020, invece, ha riguardato la tipologia di beneficiari e le azioni ammissibili; sono tuttora in corso le rilevazioni sulle procedure di attivazione e selezione.
- L’organizzazione di quattro incontri (workshop) territoriali. I dati raccolti con l’analisi desk hanno rappresentato la base per l’identificazione delle quattro Regioni oggetto dei casi studio: Veneto, Emilia Romagna, Liguria e Puglia. Gli incontri sono stati organizzati con il supporto dell’IFEL nelle suddette Regioni a partire da Giugno a Dicembre 2017.

Oggetto di questo rapporto è il resoconto di quanto realizzato con i workshop ed è organizzato in tre sezioni: la prima parte è dedicata all’inquadramento della metodologia adottata per organizzare gli incontri; le criticità e i suggerimenti emersi sono riportati nella seconda parte; nella terza, infine, sono state raccolte le esperienze più significative raccontate nei workshop.

Gli incontri, infatti, avevano lo scopo di: indagare le criticità individuate “sul campo” nell’attuazione delle misure destinate ai Comuni nel corso della programmazione 2007-2013; valutare il grado di coerenza degli interventi programmati nel periodo 2014-2014 rispetto ai fabbisogni delle municipalità; promuovere il superamento della frammentazione amministrativa del territorio nonché degli stessi interventi realizzati.

---

<sup>1</sup> Per maggiori informazioni si faccia riferimento al Report Gli enti locali e i PSR 2007-2013. “Gli interventi di sviluppo rurale destinati ai Comuni”. I primi dati sono pubblicati sul sito della Rete Rurale Nazionale” <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1830> 1

## 2. METODOLOGIA E STRUTTURA DEI WORKSHOP

### 2.1 Metodologia adottata nell'organizzazione degli incontri

Come già accennato, i workshop territoriali programmati sono stati quattro: in Emilia Romagna, Veneto, Liguria e Puglia. Due delle Regioni-campione, Veneto ed Emilia Romagna, si servono, per la gestione dei flussi finanziari, di un Organismo Pagatore regionale (rispettivamente AVEPA e AGREA), mentre nelle altre due, Liguria e Puglia appunto, i finanziamenti sono gestiti ed erogati da AGEA (Organismo Pagatore Nazionale). La scelta delle quattro Regioni, quindi, si giustifica con la necessità di fornire una panoramica differenziata e di rappresentare una casistica rispondente il più possibile alle differenti realtà nazionali.

Gli incontri territoriali, della durata di mezza giornata, avevano lo scopo di promuovere il confronto fra soggetti regionali (Autorità di gestione ed eventuale Autorità per i pagamenti in agricoltura) e territoriali (Comuni e GAL) interessati dalla programmazione e attuazione degli interventi cofinanziati dal FEASR, con riferimento sia al ciclo 2007-2013 che al ciclo 2014-2020. Per questo motivo, ogni workshop è stato preceduto da un *incontro preliminare* con le Autorità di Gestione di competenza, ai quali hanno preso parte i funzionari regionali responsabili delle misure oggetto di analisi, le rappresentanze regionali dell'ANCI e, laddove presenti, gli Organismi Pagatori regionali. Nel corso di queste riunioni si sono discusse le criticità specifiche dei contesti territoriali che avrebbero ospitato i workshop, i fabbisogni informativi dei potenziali partecipanti e la struttura organizzativa delle misure oggetto di analisi (calendario dei bandi, criteri di premialità, ecc...), con l'intento di mettere a punto un programma dei lavori coerente con le esigenze delle Regioni ospitanti sia per contenuti che per rappresentatività degli attori istituzionali. I workshop, quindi, sono stati il risultato di un lavoro congiunto tra CREA, IFEL, AdG del PSR e ANCI regionali. Sia i contenuti delle relazioni tecniche della sessione plenaria, che i temi trattati nelle sessioni parallele sono stati calibrati in base alle informazioni raccolte nel corso degli incontri preliminari (vedi programmi allegati). Pertanto, in alcuni casi si è scelto di dare voce ad esperienze di successo di aggregazione comunale (PIAR o Unioni di Comuni), in altri casi si è scelto di coinvolgere l'ANCI/UNCHEM regionali relativamente al grado e tipo di coinvolgimento dell'Associazione nella programmazione del PSR (come per esempio in Puglia, dove l'ANCI svolge il ruolo di Assistenza tecnica del PSR).

Nello specifico, per quanto riguarda la sessione plenaria, considerando la necessità di dare un quadro generale del tema, si è adottata un'impostazione comune nella strutturazione dei lavori nei quattro workshop. Relativamente alle sessioni parallele, invece, l'organizzazione delle sezioni è stata adattata alle specificità regionali. Ad esempio, in Liguria, su richiesta delle strutture regionali, si è deciso di focalizzare la discussione sulla valorizzazione del territorio e la prevenzione del dissesto idrogeologico, considerata la rilevanza, in queste aree, del tema dello spopolamento della montagna e la mancanza di presidio del territorio.

In generale, i contenuti dei quattro workshop hanno riguardato le opportunità offerte dagli interventi del FEASR destinati agli Enti Locali; la *governance* dei processi di selezione degli interventi, controllo e rendicontazione delle spese; le criticità riscontrate nell'implementazione degli interventi da diversi punti di vista: le AdG, ma anche le ANCI regionali e, laddove presente, l'UNCHEM, hanno portato la loro testimonianza a beneficio degli intervenuti; sono stati chiamati a dare il loro contributo anche i rappresentanti dei GAL (componente politica e tecnica), i Comuni ricadenti in aree GAL e non e le Unioni di

Comuni<sup>2</sup>. I destinatari dei workshop, invece, sono stati i funzionari regionali responsabili delle misure oggetto di analisi e/o soggetti che per ruolo o funzione ricoperti nell'amministrazione si confrontano quotidianamente con i meccanismi di accesso alle misure dei PSR. Infatti, per ottimizzare l'operatività degli incontri territoriali, i presenti sono stati invitati a condividere le esperienze maturate e le soluzioni sperimentate.

## **2.2 La struttura degli incontri**

La struttura delle giornate di lavoro, preventivamente concordata con le rappresentanze territoriali, prevedeva due sessioni: la prima parte, di tipo informativo, realizzata in plenaria. Essa, come accennato, aveva lo scopo di inquadrare le misure del PSR destinate agli Enti locali e di illustrare le possibilità e le criticità ad esse legate dalla prospettiva delle rappresentanze territoriali (regionale, locale, ecc...). La seconda sessione, di tipo interlocutorio/conoscitivo, è stata, il più delle volte, condotta in gruppi ristretti di partecipanti. Questa era dedicata alla presentazione di esperienze di Comuni, in forma singola e associata, e di GAL, nonché all'identificazione dei loro fabbisogni in merito all'accesso ai finanziamenti di cui sono potenziali beneficiari.

Nello specifico, gli interventi previsti da programma erano i seguenti:

- **una sessione plenaria così articolata:**

- apertura dei lavori con presentazione del progetto RRN a cura di un referente tecnico CREA
- una o più relazioni tecniche svolte a cura delle strutture regionali preposte alla gestione e al controllo degli interventi del PSR (AdG, Organismo pagatore, AT PSR), dedicate ad un bilancio sul PSR 2007-2013 e alla descrizione delle Misure del PSR 2014-2020
- intervento dell'ANCI regionale e di UNCEM volti a fornire il punto di vista dei Comuni sui punti di forza e di debolezza incontrati dagli enti locali nell'utilizzo dei fondi FEASR
- intervento di un rappresentante dei GAL, chiamato a testimoniare la propria esperienza - nella Regione interessata dall'evento - sul tema oggetto del seminario
- interventi di aggregazioni comunali sulle esperienze di attuazione degli interventi cofinanziati dal FEASR

- ✓ **due sessioni tematiche** di carattere tecnico moderate da esperti CREA e/o IFEL sui seguenti temi:

- "Il ciclo del progetto cofinanziato da fondi strutturali: risorse umane, competenze e costi per la progettazione, criticità nel processo di progettazione anche in relazione alle norme del nuovo codice appalti"

---

<sup>2</sup> I contributi presentati dai relatori sono disponibili sul sito della Rete Rurale Nazionale <https://www.reterurale.it/EntiLocaliPSR>



- “Associazione e co-progettazione fra enti locali: quali strumenti, metodi e accorgimenti per superare la frammentazione degli interventi nelle aree rurali”
- ✓ **una sessione tecnica plenaria** per la restituzione dei risultati delle due sessioni tematiche, con dibattito e conclusioni.

## 2.3 La partecipazione agli incontri territoriali

Ai workshop hanno partecipato complessivamente 143 persone, di cui il 39% in rappresentanza dei Comuni e/o Unioni di Comuni, il 31% in rappresentanza di Gruppi di Azione Locale e il 17% provenienti dalle strutture regionali. I restanti partecipanti sono componenti dell’Anci regionale, degli Organismi Pagatori, delle società di Assistenza tecnica o di altri enti territoriali. La partecipazione più numerosa si è registrata in Emilia Romagna, mentre la presenza più ampia di Comuni ha interessato la Liguria.

Di seguito i dati relativi alla partecipazione delle diverse tipologie di soggetti ai quattro workshop.

*Numero partecipanti ai workshop territoriali per tipologia dell’ Ente di appartenenza*

Soggetti Partecipanti	Workshop Veneto (22 Giugno)	Workshop Emilia-Romagna (11 Luglio)	Workshop Puglia (5 Dicembre)	Workshop Liguria (6 Dicembre)	Totale
Componenti GAL	15	9	11	9	44
Comuni	6	13	9	23	51
Unioni di Comuni	1	4	0	0	5
Funzionari regionali	3	13	3	5	24
ANCI regionale	2	1	1	3	7
Organismo Pagatore (se regionale)	1	3	0	0	4
AT PSR	0	1	3	0	4
Altro (Provincia, UNCEM, ecc...)	1	1	2	1	4
<b>Totale partecipanti</b>	<b>29</b>	<b>45</b>	<b>29</b>	<b>41</b>	<b>143</b>

## 3. MISURE DESTINATE AI COMUNI: CRITICITA’ EMERSE E POTENZIALI SOLUZIONI DA ADOTTARE

Relativamente all’accesso alle misure destinate ai Comuni, le criticità emerse nei nostri incontri, e supportate anche dalla nostra indagine desk, rivelano, da un lato, l’esistenza di alcune motivazioni

strutturali, riscontrate – tra l’altro – in tutte le 21 Regioni e dall’altro, motivazioni più specifiche da ricondurre alle singole realtà regionali. Il risultato, ad ogni modo, è il medesimo: il rischio di sprecare un’opportunità di sviluppo per le aree rurali, ed in particolare per quei territori più marginali. Tra le motivazioni strutturali, va annoverata la complessità delle regole che governano i fondi SIE in generale e il FEASR in particolare. A questa, tuttavia, si aggiungono:

- il quadro normativo nazionale, *in primis* le norme del nuovo Codice degli appalti, che non sempre prevedono fasi e strumenti per la progettazione e realizzazione di opere e/o servizi coerenti con i cronoprogrammi di attuazione dei fondi SIE e anche del FEASR
- la difficoltà dei Comuni a programmare i propri interventi in modo tempestivo rispetto ai cronoprogrammi dei bandi PSR e ad attuarli nei tempi previsti.

### **3.1 Le Osservazioni della Corte dei Conti Europea**

Le Osservazioni della Corte dei Conti Europea sugli interventi infrastrutturali nei PSR italiani (2007-2013)<sup>3</sup> sono state richiamate nel corso degli interventi della sessione plenaria. Esse mettono in luce difetti e irregolarità nell’attuazione degli interventi previsti dalle Misure PSR con destinatari i Comuni. Il riferimento, in particolare, è soprattutto alla qualità e *all’efficacia dei progetti* ammessi a finanziamento. Tra le numerose osservazioni elaborate dalla Corte dei Conti, troviamo, ad esempio, il fatto che la programmazione degli interventi e la tipologia di bandi pubblicati (requisiti richiesti, destinatari, tipologie di interventi finanziati) nel ciclo 2007-2013 non sempre hanno consentito di individuare progetti efficaci, cioè in grado di impattare e produrre risultati sul territorio. E ancora, gli interventi finanziati dai PSR italiani hanno registrato *costi di progettazione e gestione eccessivi* rispetto all’importo del finanziamento previsto per l’intervento: di conseguenza molti progetti selezionati per l’accesso al finanziamento non presentavano, di fatto, un adeguato rapporto fra costi e benefici. Sotto il profilo qualitativo, sempre secondo la Corte dei Conti, è mancata la dovuta attenzione al *monitoraggio della gestione dei progetti*, nonché alla loro sostenibilità temporale. Scarsa attenzione, quindi, a quegli aspetti attuativi/gestionali dell’opera o del servizio realizzato necessari per valutare efficacia, impatti e risultati sul territorio degli investimenti finanziati.

Quanto rilevato dall’indagine desk effettuata dal CREA combacia, in gran parte, con le Osservazioni della Corte dei Conti. Detta indagine, come già accennato, si è focalizzata sulle criticità emerse dalla lettura trasversale delle Relazioni Annuali di Esecuzione dei 21 PSR italiani 2007-2013. Dall’analisi effettuata, le difficoltà denunciate sono riconducibili a tre fasi distinte:

1. programmazione e grado di integrazione (*frammentazione degli interventi, scarsa rispondenza ai fabbisogni*)
2. accesso alle misure (*dettaglio dei requisiti di accesso, tempistica*)
3. attuazione e quadro legislativo (*normativa nazionale, anticipazioni*).

---

<sup>3</sup> Corte dei Conti Europea, I finanziamenti dell’UE per le infrastrutture rurali: il rapporto costi-benefici può essere significativamente migliorato, Relazione speciale 2015, Unione Europea, Lussemburgo, 2016.

Nella prima fase, quella di programmazione, il tema è lo scollamento degli interventi programmati da parte delle AdG regionali rispetto alle esigenze dei Comuni, i quali, a loro volta, accedono alle risorse in maniera frammentaria e disaggregata.

Relativamente alle criticità di accesso alle misure, invece, la questione ruota intorno alla carenza di competenze: da un lato, dei Comuni, soprattutto medio – piccoli a causa difficoltà a trovare risorse e competenze interne per la predisposizione di progetti di qualità; dall'altro, delle ADG per la difficoltà nel semplificare procedure di selezione e valutazione di progetti che rientrano in un schema normativo molto complesso.

Nella fase di attuazione, infine, i beneficiari si scontrano con la complessità del quadro legislativo nazionale ed europeo che regola gli interventi a finalità pubblica, generando ritardi e disimpegno di risorse.

## **3.2 La programmazione e il grado di integrazione degli interventi**

### ***3.2.1 Individuazione dei fabbisogni territoriali e concertazione inter-istituzionale: strumenti per superare la frammentazione degli interventi***

Una delle principali criticità emerse relativamente a questa fase, concerne l'attuale dispersione delle risorse finanziarie dei PSR in micro investimenti. Detta scelta risulta inefficace in termini di risultati, ma anche insostenibile dal punto di vista dello sforzo amministrativo richiesto al singolo Comune destinatario dell'intervento. Pertanto, al fine di aumentare l'efficacia degli interventi dei PSR è emersa nel corso degli incontri la necessità di adottare, già in fase di programmazione, una scelta degli interventi attivabili concentrando le risorse su territori e settori identificati mediante un processo (a monte) di concertazione fra i Comuni (attraverso anche le loro rappresentanze territoriali) e la Regione. Alcuni ambiti di intervento sono sicuramente più rilevanti di altri per i Comuni (la realizzazione di infrastrutture e di servizi di base, le infrastrutture idriche, ecc...); in quest'ottica, pertanto, l'interlocuzione con i rappresentanti comunali in fase di programmazione degli interventi consentirebbe di accrescere la rispondenza di questi ultimi ai fabbisogni dei territori.

L'adozione del metodo della concertazione a monte permetterebbe, inoltre, l'attivazione di avvisi non competitivi, con la conseguenza di incrementare l'efficienza della programmazione e l'efficacia dell'impatto dei risultati sui territori.

E' interessante evidenziare come dai nostri incontri territoriali siano emerse, nei quattro contesti regionali analizzati, notevoli differenze nell'attuazione della *governance* multilivello.

L'AdG del PSR Emilia-Romagna, per esempio, ha deciso di adottare lo strumento della programmazione negoziata in due ambiti: quello degli interventi per la creazione di servizi socio-sanitari e quello per la realizzazione di infrastrutture per l'accesso veloce ad internet (c.d. banda larga). Si tratta di due settori cruciali per le Amministrazioni locali e, in modo particolare, per i Comuni rurali. Per quanto concerne i servizi socio-sanitari, in occasione dei due bandi emessi – per un importo pari a 12 Meuro – sono stati presentati 98 progetti per 48 Meuro. I suddetti progetti sono stati considerati ammissibili e, per quelli non finanziati per carenza di risorse, si è deciso di far scorrere la graduatoria in presenza di risorse aggiuntive.

Detta decisione è frutto del fatto che le proposte pervenute sono il risultato di un proficuo percorso di concertazione.

Molto diversa, invece, è la situazione nelle restanti Regioni. In Puglia, ad esempio, è emerso uno scollamento tra i fabbisogni dei Comuni legati all'infrastrutturazione e ai servizi al territorio e la programmazione regionale. È mancato, probabilmente, il coinvolgimento delle rappresentanze comunali nella fase di programmazione; del resto, la stessa situazione si è registrata in Veneto e Liguria, dove la risposta dei Comuni ai bandi è apparsa piuttosto frammentaria. Nonostante ciò, va sottolineato che in Veneto, le proposte progettuali pervenute sono state valutate di buona qualità.

### **3.2.2 Le forme di associazionismo e la co-progettazione fra gli Enti locali**

A seguito della ridefinizione del ruolo delle Province e della soppressione delle Comunità Montane si avverte in modo chiaro l'assenza di un Ente territoriale intermedio in grado di esercitare il ruolo di guida nelle funzioni di pianificazione strategica territoriale integrata, oltre che di interlocuzione istituzionale autorevole e coordinata. In quest'ottica, la gestione associata è stata riconosciuta, da molti dei partecipanti agli incontri, come la soluzione organizzativa ottimale per progettare e attuare interventi di carattere strategico che perseguano obiettivi di sviluppo locale. L'ambito territoriale integrato, in particolare, costituirebbe la scala più adeguata per ovviare alle carenze strutturali di risorse dei singoli Comuni (in termini di personale e di competenze tecnico – specialistiche). La soluzione proposta, pertanto, consiste nella definizione di bandi che incentivino i Comuni a partecipare in forma associata, attraverso l'adozione di forme di premialità per le aggregazioni intercomunali, o che individuino le gestioni associate come destinatarie esclusive delle risorse.

Dagli incontri territoriali sono emerse differenze sensibili sulla natura e lo stato di attuazione delle gestioni associate di servizi e funzioni. In Emilia-Romagna, per esempio, si riscontra un notevole livello di dinamicità e maturità ed esperienze molto positive: Unioni di Comuni – anche nate dalle Comunità Montane – realizzano servizi per il territorio e, a loro volta, si convenzionano con altri Comuni, anche di grandi dimensioni e non necessariamente ricadenti in aree rurali. In questa Regione anche i GAL stanno efficacemente lavorando per favorire detto processo di aggregazione; ricoprendo spesso, in questa fase di incertezza istituzionale, il ruolo di soggetto aggregante e volto a favorire la programmazione e la realizzazione congiunta di interventi nei territori di loro competenza.

In Regione Veneto, nel ciclo 2007-2013, l'obiettivo di concentrazione e integrazione territoriale è stato perseguito, in ambito PSR, mediante l'adozione dei PIA-R (Piano Integrato d'Area Rurale). Si tratta di uno strumento di progettazione e gestione associata di interventi cofinanziati dal FEASR, che, mettendo in rete le progettualità espresse dai diversi soggetti locali, contribuisce a creare un "sistema territoriale" capace di intercettare anche fonti di finanziamento diverse dal FEASR. L'esperienza positiva di alcuni PIA-R, infatti, ha condotto, in alcuni casi, alla formalizzazione di Unione di Comuni<sup>4</sup>.

Un esempio di gestione associata è costituita, in ogni caso, dal GAL, il quale si pone come ente intermedio tra la Regione e il Comune per gli interventi di sviluppo rurale. In Puglia, infatti, il GAL si è strutturato come

---

<sup>4</sup> Per un approfondimento si rimanda a

[http://www.comune.camposampiero.pd.it/c028019/po/mostra\\_news.php?id=44&area=H](http://www.comune.camposampiero.pd.it/c028019/po/mostra_news.php?id=44&area=H)

Ufficio unico di progettazione, svolgendo anche la funzione di Stazione appaltante per gli interventi a regia diretta. E' inoltre in corso il processo di strutturazione dei GAL pugliesi anche come Agenzia di sviluppo del territorio.

Anche in Liguria, infine, dove la mancanza di Unioni di Comuni e una certa forma di resistenza all'associazionismo sono piuttosto evidenti, i GAL sono ad oggi l'unico soggetto che si è candidato ad assumere il ruolo di promotore di progetti integrati attraverso la funzione dell'Agente dello Sviluppo Locale, con tutti i limiti di un'aggregazione che non ha natura istituzionale pubblica, bensì natura "mista" pubblico-privata. Nelle more del perfezionamento di questo disegno istituzionale, la risposta dell'AdG del PSR ligure a tale criticità si è tradotta in una Convenzione sottoscritta fra AdG e ANCI regionale Liguria<sup>5</sup>.

### **3.3 Accesso alle Misure PSR e qualità della progettazione**

#### ***3.3.1. Criticità legate alla carenza di competenze e di risorse finanziarie***

Una delle principali barriere all'accesso alle misure per i Comuni cofinanziate dal FEASR è la capacità, soprattutto dei piccoli comuni, di predisporre progetti di qualità, compromessa dalla carenza di competenze a cui non riescono a sopperire per la mancanza di risorse umane e finanziarie.

La dimensione delle strutture comunali, infatti, si scontra da un lato, con un organico spesso sottodimensionato e privo di competenze tecniche specialistiche, dall'altro, con la limitatezza del budget. Per far fronte alla scarsa qualità progettuale sono solo due le strade percorribili: la formazione delle risorse interne o l'acquisizione delle competenze attraverso l'affidamento dell'incarico di progettazione ad un consulente esterno. In entrambi i casi, comunque, si tratta di costi difficilmente sostenibili dai Comuni. Inoltre, anche laddove si riesca a realizzare una progettazione adeguata di opere e servizi, l'aspetto gestionale dell'opera o del servizio viene preso in considerazione in misura insufficiente, con effetti negativi sugli impatti dell'intervento sul territorio.

Una soluzione proposta per la copertura delle spese di progettazione è l'istituzione, nell'ambito dei programmi operativi, di un Fondo di rotazione per il finanziamento della progettazione comunale, ossia un fondo revolving<sup>6</sup> che "anticipa" all'ente locale le risorse finanziarie necessarie per le spese di progettazione.

Nel ciclo di programmazione 2007-2013 il Fondo rotazione per la progettazione è stato attivato nell'ambito del POR FESR Toscana 2007-2013 e del Programma complementare (Fondo Sviluppo e Coesione) del POIN Beni Culturali 2007-2013. Nell'attuale ciclo di programmazione 2014-2020, un Fondo di sostegno alla progettazione comunale è stato attivato dalla Regione Campania ed è in corso di sperimentazione. Infine, la soluzione del Fondo di progettazione è oggetto di valutazione anche da parte dell'AdG del PSR Puglia 2014-2020, sulla scorta del Fondo per la progettazione di 20 milioni di euro istituito dalla Regione a sostegno della realizzazione degli interventi del "Patto Sud".

---

<sup>5</sup> La Convenzione, stipulata a Febbraio del 2014, ha lo scopo di supportare i Comuni liguri nell'attività di concertazione con l'ADG del PSR Liguria e prevede attività di formazione, informazione e diffusione di buone prassi.

<sup>6</sup> Non si tratta di un contributo a fondo perduto, ma dell'anticipazione di risorse finanziarie all'ente a valere sul fondo. Tali risorse verranno restituite dall'ente locale al Fondo che potrà dunque reinvestirle in altre progettazioni.

Un altro strumento rivelatosi efficace nell'ambito di altri PO – come per es. il POR FESR Sardegna – o nell'ambito dei Fondi per il finanziamento dei c.d. progetti generatori di entrate – per esempio JESSICA<sup>7</sup> – è costituito dall'attivazione, da parte dell'AdG, di forme di accompagnamento e sostegno (anche finanziario) alla progettazione di interventi integrati di cui siano titolari ambiti territoriali che superano il confine amministrativo del singolo Comune. Tali ambiti territoriali (ad es, aree urbane o unioni di comuni) vengono in tal caso individuati in sede di programmazione degli interventi stessi nel PO.

### **3.3.2 Criticità di accesso ai bandi: tempi e modalità di partecipazione**

Tra i principali colli di bottiglia individuati per la partecipazione dei Comuni ai bandi PSR, vanno annoverati da un lato, i requisiti, i tempi e le modalità per la presentazione della domanda, dall'altro il livello di progettazione (definitiva, esecutiva) richiesto per la partecipazione al bando.

Tali elementi – tempistiche del bando e livello di progettazione – non sempre sono rispondenti al quadro amministrativo e regolatorio dell'Amministrazione comunale. È il caso, ad esempio, di interventi per la cui realizzazione è necessario l'ottenimento da parte del Comune di pareri o permessi da parte di altri Enti, che hanno tempistiche per il rilascio non compatibili con la scadenza dei bandi. Ciò comporta, molto spesso, la rinuncia per il Comune ad investire nello sforzo progettuale dal momento che si prefigura il rischio di non poter realizzare l'opera finanziata per mancanza dei necessari permessi.

In altri casi il livello di progettazione richiesto dal bando prevede procedure e tempistiche da Codice Appalti non compatibili con i termini di scadenza per la presentazione della domanda, quando il bando preveda una finestra temporale relativamente breve. Per es., dato l'obbligo di programmazione triennale delle OOPP a carico dei Comuni, l'ente potrebbe non avere progettazioni a un livello avanzato su interventi coerenti con quelli messi a bando, perché tale tipologia di interventi non è prevista nel suo Programma triennale o la scadenza del bando troppo breve per poter predisporre il progetto.

Infine, si considerino i casi in cui le AdG richiedano titoli non rispondenti al quadro amministrativo comunale, uno su tutti il "fascicolo aziendale", fascicolo pensato per le imprese agricole, che evidentemente non è nella disponibilità del Comune.

In questi casi, quindi, il Comune potrebbe rinunciare a partecipare o, nei casi peggiori, pur di non rinunciare ad un'opportunità di finanziamento, presenta progetti già realizzati con altri fondi o con risorse ordinarie che rispondono alle logiche del bando.

Tra le soluzioni proposte per il superamento delle problematiche di accesso ai bandi, l'Emilia-Romagna ha adottato una buona pratica di *governance*. Infatti, per il ciclo 2014-2020, l'AdG emiliana ha previsto la presentazione di una pre-domanda per l'accesso alle misure del PSR nell'ambito del settore socio-sanitario. Questa modalità ha consentito all'Amministrazione regionale di individuare preliminarmente i Comuni in possesso dei requisiti necessari alla partecipazione sulla base di una domanda in forma "semplificata" e solo in caso di esito positivo, il Comune ha valutato se affrontare l'impegno (anche finanziario) della

---

<sup>7</sup> Si tratta dello Strumento di Ingegneria Finanziaria previsto dai regolamenti europei per il ciclo 2007-2013 per il finanziamento di interventi integrati in ambito urbano, attivabile nell'ambito dei Programmi Operativi di quel settennio. In Italia, è stato attivato dalle Regioni Sardegna, Campania e Sicilia.

progettazione completa di documentazione analitica, a fronte quindi di un rischio molto più ridotto di mancato finanziamento del progetto presentato.

Un analogo tentativo di semplificare l'accesso ai bandi è stato compiuto anche dall'AdG del PSR Puglia. Anch'essa ha richiesto ai potenziali beneficiari la compilazione di una pre-domanda e solo in caso di esito positivo, la presentazione di documentazione completa e analitica. Inoltre l'AdG pugliese ha predisposto delle *linee guida sull'ammissibilità della spesa a finanziamento*. Attualmente questi due strumenti sono state adottati solo per le misure forestali, ma si sta valutando l'estensione del metodo anche a tutte le altre Misure PSR. Inoltre, per agevolare l'applicazione dei due strumenti, l'AdG PSR Puglia ha avviato un processo di "informatizzazione" della presentazione delle domande, nell'ambito del quale è previsto, un supporto informatico che guida il progettista del Comune in un controllo ex ante sui requisiti di finanziabilità del progetto. Per quanto riguarda le modalità adottate per agevolare il rispetto della tempistica nella presentazione delle proposte progettuali, infine, si è scelto di condividere il cronoprogramma di pubblicazione dei bandi con il partenariato istituzionale dei Comuni (l'ANCI regionale).

La soluzione proposta dal Veneto per facilitare l'accesso al bando ha previsto la standardizzazione degli avvisi pubblici riguardanti le misure del PSR, allo scopo di risolvere i problemi legati alla loro leggibilità e alla complessità della documentazione tecnica da preparare. Inoltre, per agevolare il rispetto della tempistica, ha predisposto un calendario dettagliato dell'uscita dei bandi e degli step burocratici/amministrativi da rispettare: un vero e proprio cronoprogramma dell'attuazione con un respiro anche biennale, in modo da favorire la pianificazione degli interventi da proporre a finanziamento da parte dei Comuni.

### **3.4 L'attuazione degli interventi e il quadro legislativo**

#### **3.4.1 Complessità della normativa: l'utilità delle check list di controllo**

Nel ciclo 2007-2013 in alcuni casi il mancato rispetto dei tempi per la conclusione dei lavori e per la rendicontazione della spesa da parte del Comune hanno determinato il disimpegno delle risorse a esso destinate. È evidente che le cause sono adducibili a molteplici fattori e uno di questi è la complessità della normativa sugli appalti pubblici. Si tratta di un problema condiviso a livello nazionale, dal momento che il Codice degli Appalti rientra nel quadro legislativo nazionale, ma che si aggiunge alla complessità di regole, procedure e circuito finanziario dei Fondi SIE. La complessità riguarda principalmente il piano amministrativo: gli adempimenti richiesti alla stazione appaltante dal nuovo Codice appalti (che hanno dei tempi fisiologici propri di esecuzione) sono, il più delle volte, inconciliabili con i cronoprogrammi di attuazione degli interventi cofinanziati dal FEASR e con i target di spesa periodici dei PSR.

Questo sistema farraginoso ha avuto come conseguenza diretta il moltiplicarsi di irregolarità/errori nelle procedure di affidamento relative a lavori/servizi, con un appesantimento delle procedure di controllo (ad es., le modalità di affidamento prescelte non sempre coerenti con il progetto finanziato).

Per ovviare alle criticità derivanti dall'applicazione del nuovo Codice appalti, nel ciclo di programmazione 2014-2020 l'AdG del PSR Emilia-Romagna ha innanzitutto adottato una *check-list di controllo ex ante*, messa a disposizione dei Comuni quale strumento di autovalutazione. Attraverso questo strumento il Comune può verificare, prima della fase di rendicontazione della spesa, requisiti e adempimenti richiesti per la realizzazione dell'intervento cofinanziato. L'utilizzo della check-list anticipa (sebbene in forma di autovalutazione) i controlli spettanti al responsabile regionale di misura del PSR ad una fase antecedente a



quella dell'aggiudicazione dell'opera da parte del Comune assegnatario di risorse FEASR nonché anche alla stipula dei relativi contratti (ovvero prima che i lavori siano avviati). Si tratta, dunque, di una forma di "controllo collaborativo" vantaggioso per entrambe le parti: da un lato, il controllore regionale, che può beneficiare di un'istruttoria per il controllo già avviato, dall'altra, il Comune che evita di incorrere in errori/irregolarità che, ritarderebbero inevitabilmente la realizzazione dell'opera/servizio e quindi il trasferimento delle risorse assegnate, o che potrebbero condurre alla revoca stessa del finanziamento.

Questo strumento è stato adottato anche dalla Puglia, che ha richiesto al candidato la compilazione di una check-list di autovalutazione che consente due livelli di autovalutazione: uno sui requisiti del progetto rispetto ai criteri di selezione previsti dal bando; l'altro, che consente di eseguire un'autovalutazione "previsionale" delle modalità di esecuzione dei lavori a cui si intende ricorrere e della relativa conformità al vigente Codice dei contratti pubblici.

Lo strumento della check list però potrebbe essere ancor più opportunamente applicato e diffuso se si adottasse una check-list nazionale uniforme per tutte le Regioni sull'attuazione degli appalti pubblici per interventi cofinanziati dal FEASR. Probabilmente il soggetto a ciò preposto dovrebbe essere l'AGEA (visto che svolge la funzione di Organismo Pagatore per la quasi totalità delle AdG dei PSR). La check-list di controllo verrebbe così applicata, insieme con le relative sanzioni, a livello nazionale in modo uniforme da parte di ogni AdG dei PSR<sup>8</sup>.

### **3.4.2 Le anticipazioni di risorse da parte dei Comuni beneficiari**

Le regole che interessano le misure co-finanziate dal FEASR prevedono che il trasferimento delle risorse assegnate al beneficiario avvenga solo al primo stato di avanzamento lavori; ciò comporta la necessità, per i Comuni beneficiari, di anticipare risorse proprie per avviare la realizzazione degli interventi finanziati.

Questa previsione si scontra, in fase attuativa con la scarsità di disponibilità dei bilanci comunali, il problema dell'anticipazione, peraltro, non è solo di natura finanziaria, ma anche di natura giuridica.

La normativa italiana, infatti, prevede dei vincoli di finanza pubblica, per cui anche in caso di liquidità disponibile nel bilancio comunale, in alcuni casi l'erogazione di risorse per l'anticipazione delle spese potrebbe comportare lo sfioramento del tetto massimo previsto per la liquidità in uscita in un dato periodo. I vincoli di finanza pubblica, quindi, di fatto, possono ostacolare, anche in presenza di risorse in bilancio, il regolare finanziamento delle opere da realizzare.

Inoltre, questi due fattori (scarsa liquidità e vincoli di finanza pubblica) hanno rappresentato in taluni casi anche una barriera alla partecipazione ai bandi e dunque all'accesso alle misure PSR da parte dei Comuni, nei casi in cui l'intervento cofinanziato dal FEASR richiedesse una compartecipazione finanziaria dei Comuni per la sua realizzazione (si ricordi che il PSR 2007-2013 richiedeva ai Comuni una quota di cofinanziamento del 20%).

---

<sup>8</sup> In realtà, l'AGEA ha già elaborato una check list di controllo, che ha adottato per le Regioni nelle quali svolge la funzione di Organismo Pagatore. Quello che forse andrebbe agevolato è una maggiore condivisione di questo strumento tra le 21 AdG dei PSR, gli Organismi Pagatori Regionali, l'AGEA, l'ANAC e la stessa ANCI. Una collaborazione fra detti Enti potrebbe favorire l'adozione di una check list omogenea e condivisa per tutti e 21 PSR.



Al momento, la concessione di anticipazioni finanziarie ai Comuni per la realizzazione di investimenti cofinanziati dal PSR è regolamentata in maniera differente nelle diverse Regioni. Nel caso delle Regioni interessate dai nostri incontri, infatti, la scelta di concedere l'anticipo per i progetti ammessi a finanziamento è stata intrapresa solo dalla Liguria.

In ogni caso, per favorire un comportamento omogeneo fra i 21 PSR, la risoluzione del problema potrebbe identificarsi con la creazione di fondi di garanzia o di fondi per l'erogazione di anticipazioni. Si tratta di una proposta da verificare, dal momento, che tale modalità potrebbe entrare in contrasto con alcune normative regionali vigenti.

## 4. ALCUNI ESEMPI DI BUONE PRATICHE DI AGGREGAZIONE TERRITORIALE

Nel corso di tutti gli incontri territoriali realizzati è emersa l'esigenza di ricorrere a economie di scala e, soprattutto, alle forme di associazionismo al fine di porre rimedio alle difficoltà strutturali legate alla dimensione dei Comuni e alla soppressione di Enti intermedi come Province e Comunità montane. Per questo motivo, le sessioni di lavoro dei workshop sono state precedute dal racconto di alcuni esempi positivi di forme di aggregazione territoriale già presenti nelle quattro Regioni oggetto di studio con l'intento di mostrare luci ed ombre di un percorso vantaggioso quanto faticoso. L'invito a dar voce ai protagonisti di queste buone pratiche ha avuto lo scopo di promuovere la discussione sulle opportunità e le difficoltà della gestione associata nei diversi contesti.

In Emilia Romagna sono state presentate – nelle sessioni parallele – le esperienze di due Unioni di Comuni: una in Emilia (Valle Savio) e l'altra in Romagna (Lavino, Valle del Reno e Samoggia).

L'Unione Valle Savio<sup>9</sup> conta oltre 120.000 ab. ed è stata costituita dai Comuni di Cesena (97.000 ab. circa), Bagno di Romagna, Mercato Saraceno, Montiano, Sarsina e Verghereto. Per tutti i Comuni aderenti, l'Unione gestisce i servizi sociali, di protezione Civile e lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP). Inoltre, mediante convenzioni con il Comune di Cesena vengono erogati servizi quali l'Ufficio Europa, l'Ufficio Urbanistica e Territorio e l'Ufficio innovazione e statistica. L'operato dell'Unione rappresenta una *best practice* soprattutto dal punto di vista del consolidamento del percorso istituzionale, della maturità politica che l'ha generata e dalle competenze tecniche rafforzatesi. Un Ufficio Unico per progettazione europea, urbanistica e territoriale consente ai Comuni dell'Unione di disporre di professionalità praticamente assenti nei loro organici, con la possibilità di realizzare una progettazione di area vasta di qualità. Inoltre, anche le funzioni non gestite in forma associata da parte dei singoli Comuni vengono coordinate fra le parti, così da condividere esperienze e soluzioni analoghe di gestione dei servizi.

L'Unione dei Comuni Lavino, Valle del Reno e Samoggia<sup>10</sup> è stata costituita in sostituzione della Comunità Montana Valle del Samoggia. Ad oggi, di fatto, l'unico servizio associato fra tutti i Comuni aderenti è lo SUAP, presso il quale è stato attivato l'Ufficio "Valorizzazione del territorio". Ciò è stato sufficiente per allargare la scala territoriale degli interventi e per pianificare opere e servizi in area vasta, realizzando anche progetti con Comuni non aderenti all'Unione oppure con alcuni GAL, attraverso l'attivazione di convenzioni ad hoc.

In Veneto, invece, è stata presentata l'esperienza del PIA-R "Train" (Piano Integrato d'Area Rurale). Si tratta di una forma di programmazione dal basso, concertata con gli *stakeholder* del territorio, con i quali sono stati poi condivisi i risultati. L'iniziativa, nata nel 2011, è sfociata nella costituzione della Federazione dei Comuni del Camposampierese della Provincia di Padova. Gli obiettivi inizialmente previsti dal PIAR erano principalmente due: lo sviluppo del turismo rurale, incentrato soprattutto su itinerari ciclo-pedonali, e la tutela e la valorizzazione del paesaggio e del patrimonio storico-architettonico esistente lungo tali itinerari.

<sup>9</sup> Per maggiori informazioni consultare il sito ufficiale dell'Unione Valle Savio <http://unionevallesavio.it/home>

<sup>10</sup> Per maggiori informazioni consultare il sito ufficiale dell'Unione <https://www.unionerenolavinosamoggia.bo.it/>

Tra i punti di forza del PIA-R “Train”, la mappatura puntuale delle risorse storico-architettoniche e paesaggistiche del territorio, che è stata realizzata in funzione correttamente propedeutica alla progettazione degli interventi, con l’obiettivo di individuare priorità e opportunità di sviluppo. L’attuale Federazione dei Comuni del Camposampierese gestisce in forma associata la funzione di pianificazione territoriale e quindi si occupa della promozione delle proprie progettualità nell’ambito di molteplici fonti di finanziamento, anche diverse dal PSR. La Federazione rappresenta una *buona pratica* anche dal punto di vista amministrativo – istituzionale: infatti, pur avendo una popolazione superiore ai 5000 abitanti, tutti gli 11 Comuni aderenti hanno deciso su base “volontaria” di costituirsi in Unione (l’obbligo di costituirsi in forme aggregate vale solo per i Comuni con una popolazione inferiore ai 5000 abitanti).

In Veneto è stata presentata anche una buona pratica di aggregazione territoriale realizzata in ambito FESR. Il Comune di Mirano<sup>11</sup>, componente dell’area urbana con capofila Venezia, è stato infatti destinatario di interventi integrati urbani a valere sull’Asse “Sviluppo urbano” finanziato dal POR FESR Veneto. L’esperienza è ancora in corso e costituisce un esempio positivo di aggregazione perché, attraverso l’adesione al polo urbano, il Comune ha acquisito la capacità di progettare e attuare gli interventi su una scala molto più ampia. In questo modo, infatti, a Mirano sono stati finanziati progetti particolarmente complessi, contribuendo, al tempo stesso, alla crescita professionale di tutto il personale coinvolto.

Nel corso dei quattro incontri territoriali è emerso che la *buona pratica* più diffusa in ambito PSR di aggregazione territoriale e co-progettazione fra enti pubblici e privati è sicuramente rappresentata dai GAL. Essi, infatti, si inseriscono come ente intermedio tra il livello regionale e il livello locale, proponendo una programmazione su scala sovracomunale e mettendo a disposizione dei partner, anche comunali, competenze tecnico – amministrative nella gestione degli interventi e per l’intercettazione di diverse fonti di finanziamento. Grazie alla struttura partenariale, i GAL si pongono come antenne dei fabbisogni territoriali, costringendo i Comuni di alcune realtà regionali a superare le note resistenze all’associazionismo delle piccole realtà rurali.

## 5. CONCLUSIONI

Il confronto con i territori è stato molto utile per delineare lo stato dell’arte del ruolo degli enti locali nei PSR. Essi hanno una funzione sempre più attiva nel panorama istituzionale che richiede un’attenzione crescente da parte degli organi di livello superiore, proprio per la molteplicità delle mansioni da essi svolte. Che il Comune sia beneficiario degli interventi, partner di un progetto o facilitatore, si configura come l’entità amministrativa più prossima alla popolazione e quindi, la più adatta a raccogliere i fabbisogni del territorio. Come già sottolineato, però si tratta, nella maggior parte dei casi di enti di piccole dimensioni e con risorse limitate. È evidente, che con simili premesse, il PSR rappresenta un’occasione da non perdere per questi Enti locali, dal momento che i Programmi di Sviluppo Rurale finanziano investimenti a finalità pubblica più specifici per i Comuni rurali, quindi per Comuni di piccole dimensioni che complessivamente rappresentano il 70% circa dei Comuni italiani. Una programmazione sinergica di interventi finanziati con fondi diversi, sia ordinari che comunitari, consentirebbe di sopperire alla scarsità di risorse finanziarie lamentata dai Comuni.

---

<sup>11</sup> Per maggiori informazioni consultare il sito ufficiale del Comune <http://www.comune.mirano.ve.it/home.php>

Per questo motivo sarebbe importante, per quanto possibile, mettere in atto strumenti e soluzioni per superare colli di bottiglia e criticità rilevati e promuovere, a tale scopo, azioni di *concertazione, integrazione e aggregazione*: la concertazione tra AdG ed Enti locali, per una programmazione delle risorse quanto più possibile rispondente ai fabbisogni dei territori; l'integrazione delle risorse attraverso una pianificazione coordinata con altri fondi disponibili; infine, l'aggregazione intercomunale, sia in fase di programmazione che nella gestione dei servizi. Si tratta di approcci dai quali, a quanto pare, non sia possibile prescindere, per far fronte alla diminuita capacità di spesa e alla riorganizzazione del sistema delle autonomie locali, che deve rispondere sempre più spesso a problematiche di area sovracomunale.

## ALLEGATI

## **PROGRAMMA – “WORKSHOP TERRITORIALE PSR VENETO”**

*GLI INVESTIMENTI PUBBLICI COFINANZIATI DALLO SVILUPPO RURALE: L'ESPERIENZA DEI COMUNI NEL  
PSR VENETO*

*22 Giugno 2017 - Selvazzano Dentro (PD) Centro Civico “Fabio Presca” – Via C. Colombo, 13*

*Ore 09.00 Welcome coffee e registrazione partecipanti*

*Ore 09.15 - Saluti istituzionali*

*Enoch SORANZO, Sindaco di Selvazzano Dentro*

*Giuseppe PAN, Assessore Regionale all'agricoltura, caccia e pesca, Regione Veneto*

*Ore 09.30 - Introduzione ai lavori*

**I Comuni e la politica di Sviluppo Rurale: partire dai fabbisogni per formulare le attività di networking,  
Progetto della Rete Rurale Nazionale**

*Catia ZUMPANO, CREA - Rete Rurale Nazionale*

*Francesco MONACO, IFEL/ANCI*

*Ore 09.50 - Relazioni*

**Il PSR Veneto e gli Enti Locali: il quadro di riferimento e gli strumenti di sostegno**

*Franco CONTARIN, Autorità di Gestione del PSR 2014-2020 della Regione Veneto*

**PSR Veneto e Enti locali: il punto di vista dei Comuni**

*Rappresentante di ANCI Veneto*

**PSR Veneto e Enti Locali: l'esperienza dei Comuni Montani e delle loro Unioni**

*Ennio VIGNE, Presidente UNCEM Veneto*

*Ore 10.55 - Testimonianze ed esperienze*

**Principali situazioni e casi di criticità operativa nell'ambito della gestione degli aiuti del PSR”**

*Lisa BURLINETTO, AVEPA - Dirigente Settore Sviluppo rurale*

**Il ruolo dei GAL e l'esperienza dei relativi territori**

*Claudia RIZZI, Direttore del GAL Adige, in rappresentanza dei GAL del Veneto*

**L'esperienza della Federazione dei Comuni del Camposampierese nell'attuazione del PIA-R-TRAIN**

*Lorenzo ZANON, Federazione dei Comuni del Camposampierese*

**Il ruolo dei comuni nella Strategia Aree Interne: l'esperienza dell'Unione Montana Comelico e Sappada**

*Alessandra BOZZO, Presidente dell'Unione Montana Comelico e Sappada*

**L'esperienza del Comune di Vicenza nell'ambito del PSR 2007-2013**

*Rappresentante del Comune di Vicenza*

Ore 11.45 - Focus Group

**Focus 1. Il ciclo del progetto cofinanziato dai fondi strutturali: risorse umane, competenze e costi per la progettazione, fasi critiche anche in relazione alle norme del nuovo codice appalti**

*Moderatore: Esperto IFEL*

**Focus 2. Associazionismo e co-progettazione fra Enti Locali: quali strumenti, metodi e accorgimenti per superare la frammentazione degli interventi nelle aree rurali**

*Moderatore: Esperto IFEL*

Ore 13.30 Plenaria su risultati dei Focus e dibattito

Ore 14.00 Chiusura dei lavori e Light Lunch offerto ai partecipanti

## **PROGRAMMA – “WORKSHOP TERRITORIALE PSR EMILIA-ROMAGNA”**

*GLI INVESTIMENTI PUBBLICI COFINANZIATI DALLO SVILUPPO RURALE: L'ESPERIENZA DEI COMUNI NEL PSR EMILIA-ROMAGNA*

*11 Luglio 2017 – Bologna Sala Poggioli, presso la Terza Torre – Viale della Fiera, 8*

*Ore 09.00 Welcome coffee e registrazione partecipanti*

*Ore 09.30 Apertura dei lavori*

*Modera: Alessandro MONTELEONE, Rete Rurale Nazionale*

*Saluti istituzionali*

*Simona CASELLI, Assessore regionale all'agricoltura, caccia e pesca, Regione Emilia-Romagna*

*Ore 09.45 Introduzione ai lavori*

**I Comuni e la politica di sviluppo rurale: partire dai fabbisogni per formulare le attività di networking.  
Progetto della Rete Rurale Nazionale**

*Catia ZUMPANO, CREA - Rete Rurale Nazionale*

*Ore 10.00 Il PSR nel contesto regionale*

**Il PSR Emilia-Romagna e il ruolo degli Enti Locali: il quadro di riferimento e gli strumenti di sostegno**

*– Mauro Fini, Servizio di Programmazione Sviluppo Locale e Integrato della Direzione Generale Agricoltura, Caccia e Pesca - Regione Emilia-Romagna*

**Principali situazioni e casi di criticità operativa nell'ambito della gestione degli aiuti del PSR**

*– Donato Metta, Responsabile Servizio Tecnico e di Autorizzazione - AGREA*

*Ore 10.45 Il punto di vista delle rappresentanze dei Comuni.*

**Le infrastrutture rurali nei PSR: fabbisogni e criticità dei Comuni**

*– Marco Giubilini, Rappresentante ANCI Emilia-Romagna*

**Le infrastrutture rurali nei PSR: fabbisogni e criticità delle Unioni Montane**

*– Giovanni Battista Pasini, Presidente UNCEM Emilia-Romagna*

*Ore 11.15 Sessioni di lavoro*

**Sessione 1: Il ciclo del progetto cofinanziato da fondi strutturali: risorse umane, competenze e costi per la progettazione, criticità nel processo di progettazione anche in relazione alle norme del nuovo codice appalti**

*Moderatore: Esperto IFEL*



**A inizio sessione sarà presentata l'esperienza del comune di Monte San Pietro**

*Stefano Rizzoli, Sindaco*

**Sessione 2: Associazionismo e co-progettazione fra enti locali: quali strumenti, metodi e accorgimenti per superare la frammentazione degli interventi nelle aree rurali (Modera: Esperto IFEL)**

**A inizio sessione sarà presentata l'esperienza dei GAL e dei loro territori**

*Bruno Biserni, Presidente GAL Altra Romagna in rappresentanza dei GAL emiliano-romagnoli*

Ore 13.15 Plenaria sui risultati delle Sessioni di lavoro e dibattito.

*Modera: Francesco Monaco, IFEL/ANCI*

Ore 14.00 Chiusura dei lavori - Light Lunch

## **PROGRAMMA – “WORKSHOP TERRITORIALE PSR PUGLIA”**

*GLI INVESTIMENTI PUBBLICI COFINANZIATI DALLO SVILUPPO RURALE: L'ESPERIENZA DEI COMUNI NEL  
PSR PUGLIA*

*5 Dicembre 2017 – Bari, (zona Santa Fara) Sede ANCI Puglia – Via Marco Partipilo, 61*

*Ore 09.00 Welcome coffee e registrazione partecipanti*

*Ore 09.30 Apertura dei lavori*

*Catia ZUMPANO – CREA PB, Rete Rurale Nazionale*

*Saluti istituzionali*

*Leonardo Di GIOIA – Assessore all'agricoltura, caccia e pesca, Regione Puglia*

*Ore 09.45 Introduzione ai lavori*

**I Comuni e la politica di sviluppo rurale: partire dai fabbisogni per formulare le attività di networking.  
Progetto della Rete Rurale Nazionale**

*Giulia DIGLIO – CREA PB, Rete Rurale Nazionale*

*Ore 10.00 Relazioni*

**Il PSR Puglia e il ruolo degli Enti Locali: il quadro di riferimento e gli strumenti di sostegno**

*Gianluca NARDONE – Dipartimento Agricoltura, Sviluppo Rurale ed Ambientale, Regione Puglia*

**I processi di pianificazione, controllo e rendicontazione della spesa pubblica in ambito PSR Puglia**

*Antonio PALMISANO – Assistenza Tecnica PSR Puglia*

*Ore 10.50 Il punto di vista dei territori*

**Testimonianze di:**

*Domenico VITTO – Rappresentante ANCI Puglia*

*Alberto CASORIA – Rappresentante dei GAL pugliesi*

*Ore 11.30 Sessioni di lavoro*

**Sessione 1: Il ciclo del progetto cofinanziato da fondi strutturali: risorse umane, competenze e costi per la progettazione, criticità nel processo di progettazione anche in relazione al le norme del nuovo codice appalti.**

*Moderano: Simona ELMO – Fondazione IFEL e Giuseppe GARGANO – CREA PB*

**A inizio sessione sarà presentata l'esperienza del Comune di Noci**

*Domenico NISI – Sindaco del Comune di Noci*

**Sessione 2: Il ciclo del progetto finanziato dal PSR: il ruolo degli enti locali tra vincoli normativi (appalti pubblici, contabilità pubblica, ordinamento istituzionale) e la possibile co – progettazione attraverso lo sviluppo e il rafforzamento dell’associazionismo**

*Moderano: Davide DONADIO – Fondazione IFEL e Pierpaolo Pallara – CREA PB*

**A inizio sessione sarà presentata l’esperienza dell’Unione dei Comuni Monti Dauni**

*Michele DEDDA – Sindaco del Comune di Bovino*

*Ore 13.30 Plenaria sui risultati dei Gruppi di lavoro e dibattito*

*Modera: Francesco MONACO – Fondazione IFEL*

*Ore 14.00 Chiusura dei lavori- Light Lunch*

## **PROGRAMMA – “WORKSHOP TERRITORIALE PSR LIGURIA”**

*GLI INVESTIMENTI PUBBLICI COFINANZIATI DALLO SVILUPPO RURALE: L'ESPERIENZA DEI COMUNI NEL  
PSR LIGURIA*

*6 Dicembre 2017 – Genova, Hotel Bristol Palace, Sala Paganini – Via XX Settembre, 35*

*Ore 09.00 Welcome coffee e registrazione partecipanti*

*Ore 09.30 Apertura dei lavori*

**I Comuni e la politica di sviluppo rurale: partire dai fabbisogni per formulare le attività di networking,  
Progetto della Rete Rurale Nazionale**

*Catia ZUMPANO, CREA - Rete Rurale Nazionale*

*Saluti istituzionali*

*Stefano MAI – Assessore regionale all'agricoltura, Regione Liguria*

*Ore 09.45 Introduzione ai lavori*

**I Comuni e la politica di sviluppo rurale: partire dai fabbisogni per formulare le attività di networking.  
Progetto della Rete Rurale Nazionale**

*Annalisa DEL PRETE – CREA, Rete Rurale Nazionale*

*Ore 10.00 Relazioni*

**Il PSR Liguria e gli Enti Locali: il quadro di riferimento e gli strumenti di sostegno**

*Riccardo Jannone – Dipartimento Agricoltura, Turismo, Formazione e Lavoro*

**Il PSR Liguria 2007-2013: un bilancio sull'esperienza degli Enti Locali**

*Pierluigi VINAI – Direttore Generale ANCI Liguria*

**Il PSR Emilia-Romagna e il ruolo degli Enti Locali: strumenti di sostegno, criticità rilevate e soluzioni  
adottate**

*Mauro FINI – Servizio di Programmazione Sviluppo Locale e Integrato della Direzione Generale Agricoltura,  
Caccia e Pesca - Regione Emilia-Romagna*

*Ore 11.00 Il punto di vista dei territori*

**Testimonianze di:**

*Fabio NATTA – Presidente Provincia di Imperia e vice-presidente dell'ANCI Liguria*

*Enrico PICCARDO – Coordinatore dei Piccoli Comuni ANCI*

*Ore 11.30 Sessioni di lavoro*

**Sessione 1: Valorizzazione del territorio e prevenzione del dissesto idrogeologico: esperienze e fabbisogni nelle opportunità dei PSR**

*Introduzione ai lavori: Raoul ROMANO– CREA PB*

**Sessione 2: Progettazione integrata fra enti locali: quali strumenti, metodi e accorgimenti per ottimizzare gli investimenti nelle aree rurali**

*Introduzione ai lavori: Luca PETRALIA, Vice direttore ANCI Liguria*

Ore 13.30 Plenaria sui risultati dei Gruppi di lavoro e dibattito

*Modera: Francesco MONACO– Fondazione IFEL*

Ore 14.00 Chiusura dei lavori - Light Lunch



RETE RURALE NAZIONALE  
Autorità di gestione  
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali  
Via XX Settembre, 20 Roma  
[www.reterurale.it](http://www.reterurale.it)  
[reterurale@politicheagricole.it](mailto:reterurale@politicheagricole.it)  
@reterurale  
[www.facebook/reterurale](http://www.facebook/reterurale)