



**Approccio LEADER: il bando della Regione Lazio
per la selezione dei PSL 2014-2020**

Antonio Bonetti

F4R Lab
www.bonetti4reforms.com

Nota 2/2016 – Marzo 2016

OBIETTIVI E LIMITI DELLA NOTA

Obiettivi:

- presentare il bando della Regione Lazio per la selezione dei Piani di Sviluppo Locale *ex* approccio LEADER (Misura 19 del Programma di Sviluppo Rurale – PSR - 2014-2020),
- proporre un confronto critico fra approcci metodologici e strumenti per formulare i Piani di Sviluppo Locale (PSL) e le indicazioni vincolanti del bando.

Limiti:

- non vengono presentate la politica di sviluppo rurale dell'UE, la sua base normativa e la struttura dei PSR regionali,
- non vengono approfondite le questioni finanziarie inerenti la formulazione del budget e i costi ammissibili e quelle inerenti le metodologie di “*consensus building*” e generazione di idee tramite processi partecipativi (“animazione territoriale”).

SEZIONI DELLA NOTA

- 1. Approccio LEADER**
- 2. Il bando della Regione Lazio sui nuovi Piani di Sviluppo Locale (PSL)**
- 3. Formulazione di Piani di Sviluppo Locale: districarsi fra i criteri di selezione del bando e metodologie consolidate**
- 4. La diagnosi territoriale per la formulazione dei PSL**

Appendice I – Base normativa della PAC

Appendice II – Aree interne del Lazio

Appendice III – Il “ciclo del progetto” nel caso dell’analisi degli investimenti pubblici

Appendice IV – Piani di gestione del territorio e del patrimonio ambientale da consultare

Sezione 1. APPROCCIO LEADER

1.1. Sviluppo locale di tipo partecipativo Art. 32 del Reg. (UE) 1303/2013

“ Lo **sviluppo locale di tipo partecipativo** è:

- a) concentrato su territori sub-regionali specifici;
- b) gestito da gruppi d'azione locali [..];
- c) attuato attraverso strategie territoriali di sviluppo locale integrate e multisetoriali;
- d) concepito tenendo conto dei bisogni e delle potenzialità locali, e comprendendo elementi innovativi nel contesto locale, attività di creazione di reti e, se del caso, di cooperazione”.

1.2. Sviluppo locale partecipativo nel periodo 2014-2020

Indirizzi di *policy* e base
normativa



- *Community Led Local Development (CLLD)*, ex artt. 32-35 del Reg. (UE) 1303/2013 sui Fondi SIE,
- *Integrated Territorial Investments (ITIs)*, ex Art. 36 del Reg. (UE) 1303/2013.
- *LEADER* nelle aree rurali - Artt. 32-35 del Reg. (UE) 1303/2013 e Artt. 42 -44 del Reg. 1305/2013 sullo sviluppo rurale

Attuazione a livello
nazionale



Accordo di Partenariato (AdP) e strategia per le aree interne

Attivazione di strategie integrate a livello urbano e CLLD nell'ambito di PON e POR cofinanziati dai Fondi Strutturali,

PSR regionali (e, come nei precedenti periodi di programmazione, i PSL gestiti dai GAL)

1.3. La strategia per le aree interne nell'ambito dell'Accordo di Partenariato (I)

L'Accordo di Partenariato (AdP), come è ben noto, è strutturato in:

- **Priorità tematiche:** gli 11 Obiettivi Tematici (OT) previsti dal **Quadro Strategico Comune** sui Fondi Strutturali e di Investimento Europeo (Fondi SIE) e dai Regolamenti sui Fondi SIE,
- **Priorità territoriali,**
- **Priorità orizzontali.**

Le priorità territoriali sono (*):

- Aree urbane,**
- Aree interne.**

N.B. In relazione ad ambedue tali priorità il dibattito e la programmazione degli interventi sono molto avanzati (basti pensare che alla "agenda urbana" è dedicato il PON Città Metropolitane), ma qui l'attenzione si concentra brevemente sulla "Strategia Nazionale per le Aree Interne" (SNAI), in quanto il PSR Lazio 2014-2020 pone dei vincoli all'accesso agli interventi della SNAI per quei territori /operatori dei Comuni che aderiranno a dei GAL e beneficiano delle sovvenzioni dei PSL.

(*): La sezione specifica dell'AdP sulle priorità territoriali richiama anche le strategie macroregionali dell'UE e le strategie relative ai bacini marittimi che interessano l'Italia.

1.4. La strategia per le aree interne nell'ambito dell'Accordo di Partenariato (II)

Le **sfide territoriali** per CLLD/LEADER individuate nell'AdP sono: (i) migliorare il disegno e l'implementazione delle politiche a favore di specifiche aree; (ii) promuovere una maggiore qualità della progettazione locale, (iii) promuovere con flessibilità il coordinamento delle politiche (v. AdP, p.664).

Alcune specifiche sfide interessano le “Aree Interne”, che si caratterizzano per il fatto di essere:

- a una distanza significativa dai principali “centri di offerta di servizi” (*);
- dotate di risorse culturali e naturali rilevanti (e, sovente, sotto-utilizzate);
- estremamente diversificate.

L'AdP delinea una strategia che, fondamentalmente, qualifica le Aree Interne come aree a forte rischio di spopolamento. L'AdP, infatti, stabilisce che “per contrastare e invertire i fenomeni di spopolamento in queste aree si intende agire attraverso progetti di sviluppo locale ..., integrati da un intervento nazionale volto ad assicurare alle comunità coinvolte un miglioramento dei servizi essenziali di istruzione, salute e mobilità” (v. AdP, p. 690).

(I Centri di Offerta di Servizi sono definiti come “quel Comune, o aggregato di Comuni confinanti, in grado di offrire simultaneamente: tutta l'offerta scolastica secondaria, almeno un ospedale di sede DEA di I livello, almeno una stazione ferroviaria di categoria silver” (v. UVAL, Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance, Materiali UVAL N. 31, 2014, p. 24)*

1.5. La strategia per le aree interne nell'ambito dell'Accordo di Partenariato (III)

L'obiettivo centrale della SNAI, in sostanza, è l'inversione dei trend demografici negativi che caratterizzano le aree interne. Vengono individuati cinque obiettivi intermedi (v. slide successiva) che vengono perseguite tramite **due classi di azioni** (strumenti):

1. Progetti di Sviluppo Locale, da focalizzare sui seguenti temi (v. AdP, p. 692):

Tutela del territorio e comunità locali,

Valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile;

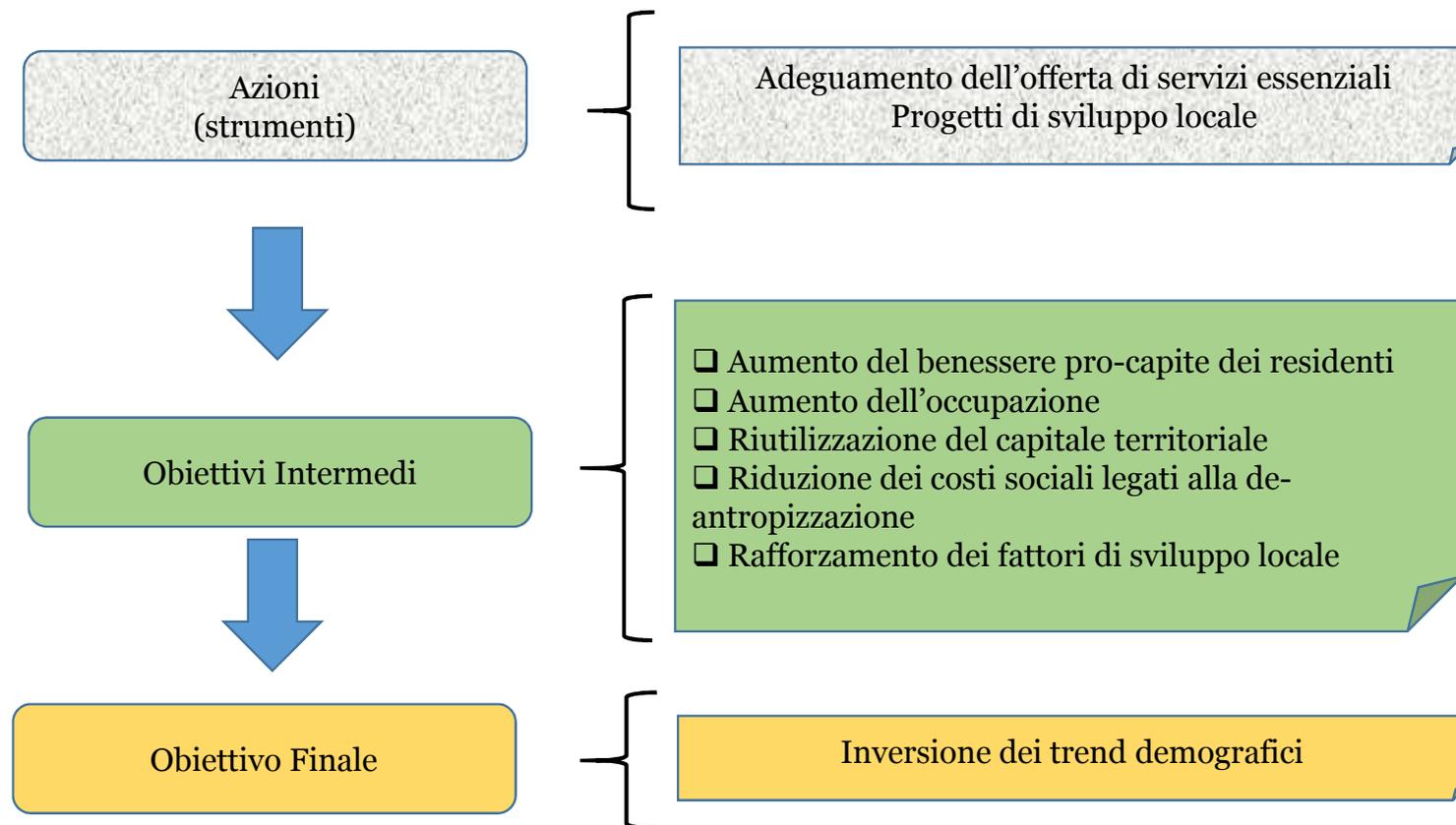
Sistemi agro-alimentari e sviluppo locale;

Risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile,

Saper fare e artigianato.

2. Adeguamento della qualità/quantità dell'offerta di servizi essenziali. Tali servizi vengono individuati in quelli che definiscono i “diritti di cittadinanza” essenziali di una comunità, ossia servizi scolastici, servizi sanitari essenziali (pronto-soccorso, emergenze punti parto, trasfusioni) e sistemi di mobilità (interni ed esterni) di qualità accettabile.

1.6. La “logica di intervento” della strategia per le aree interne



1.7. Ambiti tematici (11) di riferimento per impostare strategia per le aree interne e PSL dell'approccio LEADER

1. Sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali,
2. Sviluppo della filiera dell'energia rinnovabile (produzione e risparmio energia),
3. Turismo sostenibile,
4. Cura e tutela del paesaggio, dell'uso del suolo e della biodiversità (animale e vegetale),
5. Valorizzazione e gestione delle risorse ambientali e naturali,
6. Valorizzazione di beni culturali e patrimonio artistico legato al territorio,
7. Accesso ai servizi pubblici essenziali,
8. Inclusione sociale di specifici gruppi svantaggiati e/o marginali,
9. Riqualificazione urbana con la creazione di servizi e spazi inclusivi per la comunità,
10. Reti e comunità intelligenti,
11. Diversificazione economica e sociale connessa ai mutamenti nel settore della pesca.

Fonte: Accordo di Partenariato, pp. 665-666

1.8. Programmazione delle misure per lo sviluppo rurale e struttura dei PSR regionali (I)

L'impostazione della politica dell'UE per lo sviluppo rurale e, di riflesso, il profilo strategico dei PSR regionali, sono funzionali al raggiungimento dei **tre obiettivi generali della PAC** per la programmazione 2014-2020 (v. art. 4 del Reg. (UE) N. 1305/2013):

- competitività del sistema agricolo e delle filiere agro-alimentari;
- tutela dell'ambiente e del territorio e contrasto ai cambiamenti climatici;
- sviluppo territoriale bilanciato.

Anche gli interventi a sostegno dello sviluppo rurale, come anche le altre politiche strutturali dell'UE cofinanziate dai Fondi Strutturali e di Investimento Europeo (Fondi SIE) devono essere funzionali al raggiungimento della strategia generale per la competitività dei paesi europei denominata "*Europe 2020*". Per questo, tali interventi non sono solo disciplinati dalla base normativa specifica per la Politica Agricola Comune (PAC) presentata brevemente nell'Appendice I alla Nota, ma anche dal Regolamento generale sui Fondi SIE, ossia il Reg. (UE) N. 1303/2013.

1.9. Programmazione delle misure per lo sviluppo rurale e struttura dei PSR regionali (II)

Il profilo strategico dei PSR regionali, cofinanziati dal **Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)** è disciplinato dal Reg. (UE) N. 1305/2013 e dal Reg. (UE) N. 808/2014 (regolamento attuativo della Commissione).

In base alle disposizioni regolamentari, in particolare l'art. 5 del Reg. (UE) N. 1305/2013, tutti i PSR hanno, fondamentalmente, un profilo strategico che si articola in:

- Priorità strategiche** (6),
- Focus area** (18),
- Misure** (19) stabilite a livello di UE (elencate e disciplinate dal Reg. (UE) N. 1305/2013 e dal Regolamento attuativo (UE) N. 808/2014 della Commissione),
- Sottomisure**,
- Operazioni** (o “interventi”).

Per quel che concerne i PSR va ricordato che non è obbligatorio inserire tutte le 6 Priorità (è obbligatorio inserire almeno 4 Priorità), tutte le focus area e tutte le Misure (art. 5 del Reg. (UE) N. 1305/2013).

1.10. Le priorità dei PSR regionali

Le sei **Priorità dei PSR regionali** sono:

- 1:** promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali (priorità orizzontale);
- 2:** potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste;
- 3:** promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, comprese la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi;
- 4:** preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura;
- 5:** incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale;
- 6:** adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

L'approccio LEADER, in particolare, concorre alla Priorità 6 – articolata in tre “focus area” - tramite la *focus area* 6B “Promozione dello sviluppo locale nelle aree rurali”.

**1.11. La Misura 19 (“Sostegno allo sviluppo locale LEADER”)
del PSR Lazio 2014-2020**

**Sottomisure e interventi della
M19 PSR Lazio**

19.1 - Sostegno alla progettazione della strategia di sviluppo locale

“Preparazione del PSL”

19.2 - Sostegno all'esecuzione degli interventi nell'ambito della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo

19.3 - Preparazione e realizzazione delle attività di cooperazione del gruppo di azione locale

“Preparazione progetti di cooperazione”

“Attuazione progetti di cooperazione”

19.4 - Sostegno per le spese di gestione e di animazione

“Gestione”

“Animazione”

1.12. Piano finanziario della Misura 19 e selezione dei nuovi GAL

La dotazione finanziaria della Misura 19, di poco superiore a 60 Milioni di Euro, è così suddivisa tra le Sottomisure:

- ❑ 490.0000 Euro per la 19.1 (sostegno alla formulazione dei PSL),
- ❑ circa 46,40 Mln di Euro per la 19.2 (sostegno all'attuazione),
- ❑ circa 1,53 Mln di Euro sulla 19.3 (progetti di cooperazione),
- ❑ circa 11,6 Mln sulla 19.4 (azioni di animazione e informazione).

La Regione intende selezionare 12 Piani di Sviluppo Locale, come previsto dal PSR e dalla DGR n. 770 del 29.12.2015 che ha avviato le procedure di evidenza pubblica per la selezione dei PSL. Per ciascun PSL (ciascun GAL) ammesso a beneficio si stima di attribuire una dotazione finanziaria inclusa fra un minimo di 3 Mln di Euro e un massimo di 5 Mln di Euro (inclusa l'eventuale dotazione aggiudicata dai GAL sulla base della valutazione dei PSL a valere della Sottomisura 19.1).

Sezione 2. IL BANDO DELLA REGIONE LAZIO SUI NUOVI PIANI DI SVILUPPO LOCALE (PSL)

2.1. Obiettivi del bando (art. 1):

- ❖ Selezionare i Piani di Sviluppo Locale (PSL),
- ❖ Predisposti e presentati dai Gruppi di Azione Locale, espressione di partenariati pubblico-privati,
- ❖ Operanti secondo l'approccio LEADER.

Durata del bando: il bando, approvato con la DGR n. 770 del 29.12.2015, prevede la presentazione di una “domanda di finanziamento” entro il 31 maggio 2016

2.2. I PSL secondo le indicazioni del bando (I)

PSL: l'approccio LEADER è attuato attraverso strategie territoriali di sviluppo locale integrate e multi-settoriali, rispondenti a obiettivi e bisogni locali che contribuiscono alla realizzazione della strategia dell'UE "Europe 2020" (v. art. 1)

Strategie territoriali: si discute di strategie di sviluppo che interessano un dato territorio (livello di analisi meso-economico). In genere, la domanda che ci si dovrebbe porre in questi casi è "come definire il territorio"? Il bando fornisce una indicazione vincolante alquanto discutibile (v. slide N. 2.6).

Strategie integrate: molteplici interventi/azioni di politica pubblica (non un singolo progetto) devono essere inserite ed applicate in modo coerente nell'ambito dei PSL.

Strategie multi-settoriali: gli interventi concernono più ambiti delle politiche pubbliche.

Strategie rispondenti a obiettivi e bisogni locali, ma che contribuiscono a realizzare la strategia dell'UE "Europe 2020": i PSL devono essere capaci di tenere insieme un approccio *top-down* e un approccio *bottom-up*.

2.3. I PSL secondo le indicazioni del bando (II)

PSL: tali strategie inoltre devono (v. ultimo capoverso art. 1):

- Tenere conto dei bisogni e delle potenzialità locali,
- Comprendere elementi innovativi nel contesto locale,
- Comprendere attività di creazione di reti e, se del caso, di cooperazione (si veda Sottomisura 19.3 del PSR).

Qui, punto per punto, si inizia a segnalare delle criticità:

- ✓ come si spiega oltre, è talmente forte l'ancoraggio a priorità stabilite a livello europeo e nazionale agli interventi che è difficile davvero costruire un PSL basato su bisogni e potenzialità locali;
- ✓ non si fornisce alcuna indicazione per orientare la formulazione dei PSL su che cosa possa significare "elementi innovativi";
- ✓ l'inserimento di attività di creazione di reti/cooperazione in genere è più facile per i GAL già operativi nel precedente ciclo che non per i nuovi.

2.4. I GAL secondo le indicazioni del bando

GAL: partenariati pubblico-privato sul piano locale che si costituiscono in associazioni con personalità giuridica riconosciuta, ex artt. 14-35 del Cod. Civ. (art. 3).

GAL: a livello decisionale (il CdA, che dovrà essere composto al più da 5 membri) l'insieme dei soggetti pubblici o i singoli *stakeholders* privati non possono rappresentare più del 49% della base associativa (art. 4).

Le funzioni dei GAL, in linea con le disposizioni dell'art. 34 del Reg. (UE) N. 1303/2013 , sono indicate nell'art. 11 del bando.

N.B. Al di là di quanto previsto da normativa e bando, l'aspetto su cui tutti i portatori di interesse dovrebbero riflettere concerne il fatto che un GAL che si doti di personale tecnico adeguato e funzioni in maniera efficace, può diventare, gestendo il PSL per alcuni anni, una autentica agenzia di sviluppo locale.

2.5. I territori interessati dalle strategie di sviluppo locale (I)

L'approccio LEADER è concentrato su territori regionali specifici (v. art. 1).

Secondo la classificazione dei Comuni del Lazio in “aree” (aree A, B, C e D come riportate sul PSR), sono ammissibili a beneficio i Comuni che ricadono in:

- aree D - “aree rurali con problemi complessivi di sviluppo” (in totale sono 102),
- aree C - “aree rurali intermedie” (in totale sono 241).

Sono parimenti ammissibili a beneficio quei Comuni delle aree B – “aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata” - già parte di PSL *ex* approccio LEADER finanziati dal PSR 2007-2013.

N.B. Il bando chiarisce anche che i Comuni che non aderiscono a dei GAL non saranno interessati e vieta le “doppie appartenenze” (un Comune può partecipare a un solo GAL).

2.6. I territori interessati dalle strategie di sviluppo locale (II)

Ai sensi dell'art. 2, comma 4 dell'avviso di selezione dei PSL, le aree di intervento dovranno risultare “funzionalmente omogenee” secondo i seguenti parametri:

- interessare una popolazione non inferiore a 10.000 abitanti, né superiore a 150.000 abitanti,
- comprendere i territori di più comuni,
- coinvolgere integralmente il territorio dei comuni interessati,
- presentare continuità territoriale fra i comuni.

N.B. L'attenzione per le caratteristiche dei territori è assolutamente necessaria, in quanto queste costituiscono uno dei tre grandi elementi di valutazione dei PSL (v. All. 5 al bando).

Tale elemento di valutazione (come si spiega meglio più avanti) presenta un coefficiente di moltiplicazione pari a 1,5 ed è volto a creare un elemento di riequilibrio territoriale, dato che favorisce quei territori a rischio marginalità, in quanto collocati nelle aree più deboli (le aree D) o in zone montane, o anche soggette a fenomeni di declino demografico e spopolamento. In merito va altresì aggiunto che questo è anche uno degli elementi principali per i quali appare criticabile l'ampio novero di vincoli “*top down*” imposti dal bando alla formulazione dei PSL. Le aree territoriali a rischio marginalità necessiterebbero di interventi *ad hoc* e non dello stesso *menu* di “operazioni” del PSR regionale. Non a caso, a livello nazionale, è stata definita una strategia per le “aree interne” nell'ambito dell'Accordo di Partenariato.

2.7. I territori interessati dalle strategie di sviluppo locale (III)

N.B. Nell'analisi territoriale si possono considerare diverse **aree “funzionali”**:

- aree omogenee per caratteristiche fisiche, climatiche o anche dei sistemi rurali;
- aree omogenee per determinate “funzioni economiche” (si fa riferimento a dei flussi di beni e servizi e/o di individui e alle interazioni economiche all'interno di queste aree).

La definizione di aree “funzionali” dell'approccio LEADER sembra più dettata da principi di “geometria” dello sviluppo che non di “geografia dello sviluppo”.

In sostanza, fattori quali l'omogeneità fisica le proprietà dei suoli agricoli, le vocazioni agricole e quelle ambientali dei territori appaiono assolutamente marginali. Ciò che conta sono solo i “confini amministrativi” e i vincoli - inferiore e superiore - alla popolazione ammissibile.

2.8. I territori interessati dalle strategie di sviluppo locale (IV)

La delimitazione dei territori sub-regionali e l'ammissibilità del PSL è resa ancora più farraginoso dalla esigenza di tenere conto anche della "strategia per le aree interne" dell'Accordo di Partenariato, a cui si è fatto cenno in precedenza (le "aree interne" del Lazio sono elencate nell'Appendice II).

Alcune aree del territorio laziale, infatti, saranno interessate da tali strategie, ai sensi della DGR 477/2014 e il bando fissa dei paletti per evitare casi di doppio finanziamento. L'obiettivo è condivisibile, ma complica ulteriormente tutte le procedure amministrative (e la stessa progettazione dei nuovi PSL). L'art. 2, comma 5, prevede, infatti, che:

- ❑ i GAL che interessano anche Comuni delle "aree interne" devono tenere conto delle azioni e degli strumenti previsti per tali aree;
- ❑ i territori comunali che partecipano a dei GAL ammessi a beneficio e sono parimenti parte di "aree interne" non potranno fruire di azioni specifiche che sono finanziate dalle strategie per le "aree interne".

2.9. Modalità e criteri di selezione delle strategie di sviluppo locale

Modalità ed elementi di valutazione dei PSL da presentare entro il 31.05.2016, sono descritti dall'art. 10 e dall'All. 1 del bando. I PSL vengono selezionati da un Comitato *ad hoc* presieduto da un rappresentante dell'Autorità di Gestione del PSR.

I tre elementi di valutazione (ciascuno inclusivo di elementi specifici) e i loro pesi di ponderazione sono:

- 1. Caratteristiche del territorio (1,5);**
- 2. Caratteristiche del PSL (4);**
- 3. Partenariato (2,5).**

Il punteggio totale dei PSL sarà, quindi, pari alla media ponderata dei punteggi parziali. Nell'eventuale caso di parità di punteggio, per la graduatoria fra i PSL, prevarrà quello con popolazione più elevata.

Il PSR e l'All. 5 specificano che potranno ricevere aiuti a valere della Sottomisura 19.1 anche dei PSL che non risulteranno ammessi a beneficio per esaurimento dei fondi. Una proposta di PSL, tuttavia, per essere almeno "ammissibile" dovrà ricevere una valutazione minima pari a **4** per quel che concerne l'elemento "*Caratteristiche del PSL*" (elemento a cui è attribuito il coefficiente di moltiplicazione più elevato).

2.10. Criteri di selezione dei PSL: caratteristiche del territorio (peso: 1,5)

Caratteristiche del territorio di intervento (fra parentesi si riporta quanto richiesto per ottenere il giudizio “alto”):

- Incidenza superficie ricadente in aree montane (superficie montana maggiore del 70% di quella totale del PSL, sulla base dei dati più aggiornati disponibili di fonte ISTAT),
- Incidenza superficie ricadente in aree D (superficie in area D maggiore del 50% di quella totale del PSL),
- Tasso di spopolamento (tasso di spopolamento maggiore o uguale al 4 per mille, sulla base di dati ex Censimento della Popolazione del 2001 e del 2011),
- Incidenza superficie ricadente in aree protette (superficie ricadente in aree protette maggiore del 20% di quella totale del PSL),
- Densità della popolazione (densità, calcolata in base ai dati ex Censimento del 2011, inferiore a 90 ab./Km²),
- Omogeneità del territorio (oltre il 70% della superficie totale ricadente nella stessa area, come da “zonizzazione” del PSR, con riferimento alle aree ammissibili, ossia la C, la D e la B con limitazioni).

2.11. Criteri di selezione dei PSL: caratteristiche del partenariato (peso: 2,5)

Caratteristiche del partenariato (fra parentesi si riporta quanto richiesto per ottenere il giudizio “alto”):

- Coinvolgimento partenariato locale (almeno un incontro in ogni Comune),
- Partecipazione del privato al CdA (-),
- Composizione del partenariato (numero di rappresentanti di specifiche categorie economiche superiore a 7 numero di Comuni superiore a 10),
- Esperienza acquisita (-),
- Efficienza gestionale (costi di gestione della Sottomisura 19.4 inferiore al 15% della spesa pubblica totale prevista per il PSL),
- Adeguatezza tecnico-amministrativa (presentazione della struttura e del sistema di gestione del GAL conforme a quanto richiesto dalla normativa e dal PSR e apertura al pubblico della sede almeno 5 giorni a settimana).

2.12. Criteri di selezione del PSL: caratteristiche del piano (peso: 4)

Caratteristiche del PSL (fra parentesi si riporta quanto richiesto per ottenere il giudizio “alto”):

- Qualità della diagnosi territoriale (-),
- Coerenza della strategia proposta con i fabbisogni individuati (ogni operazione proposta risponde a uno o più fabbisogni specifici),
- Ripartizione delle risorse finanziarie fra Misure/Sottomisure/operazioni (-),
- Sinergia e complementarità con altre politiche locali (-),
- Definizione dei criteri di selezione (per tutte le operazioni i criteri di selezione individuati sono oggettivi, quantificabili e verificabili),
- Massa critica (la massa critica è definita come rapporto fra spesa pubblica totale del PSL e numero totale di abitanti. Il giudizio “alto” si ottiene se la massa critica è superiore a 100 Euro/ab.),
- Integrazione della cooperazione nella strategia di sviluppo locale (-).

Sezione 3. FORMULAZIONE DEI PIANI DI SVILUPPO LOCALE (PSL): DISTRICARSI FRA CRITERI DI SELEZIONE DEL BANDO E METODOLOGIE CONSOLIDATE

3.1. Lo schema per la redazione dei PSL (All. 2 al bando)

L'Allegato 2 riporta l'indice e i contenuti del PSL da redigere, indicando anche il numero di caratteri massimo da utilizzare (e, quindi, rappresenta il dossier di candidatura).

L'indice indica sezioni (13, inclusa quella inerente il piano finanziario) e sotto-sezioni del PSL.

In ogni sezione sono richiesti ulteriori elementi rispetto a quelli già presentati in precedenza discutendo i criteri di selezione (ad esempio, la sezione 2 “Zona geografica interessata” richiede, oltre ai criteri di selezione dell'All. 5, le caratteristiche strutturali della zona, l'elenco dei Comuni e anche una tabella di sintesi dei dati).

Per formulare i PSL, quindi, va seguito alla lettera l'*outline* del PSL ex All. 2 (si veda anche l'art. 5 del bando).

3.2. Lo schema per la redazione dei PSL. Le Sezioni 3-8

Le sezioni e sotto-sezioni da 3 a 8 dell'All. 2 sono quelle decisive per delineare la strategia in modo da corrispondere ai criteri di selezione “Caratteristiche del PSL”, che hanno il peso di ponderazione più alto (4).

Più precisamente, emergono i seguenti “step logici”:

- Sezione 3: qualità della diagnosi territoriale (e gerarchizzazione dei fabbisogni),
- Sezioni 4-5: strategia e coerenza della strategia con i fabbisogni individuati,
- Sezione 6: sinergia e complementarietà con altre politiche locali,
- Sezione 7: definizione dei criteri di selezione (la Sezione 7, infatti, richiede una sorta di scheda analitica sulle “operazioni” inserite nel PSL e fra gli elementi da riportare vi sono i criteri di selezione),
- Sezione 8: integrazione della cooperazione nella strategia*.

** Sulla “cooperazione”, va ricordato che è assolutamente opportuno inserire, se possibile, idee chiare su progetti di cooperazione, ma la mancata indicazione di tali progetti non costituisce comunque un elemento di esclusione.*

3.3. Lo schema per la redazione dei PSL ... e i “ferri del mestiere” per formulare i PSL

Le sezioni e sotto-sezioni da 3 a 8 dell'All. 2 in sostanza tracciano quello che è un po' un percorso classico per la formulazione dei piani di sviluppo territoriale (v. schema che segue)



La sezione 3, non a caso, si intitola “Analisi del contesto, descrizione dei punti di forza e di debolezza (SWOT), individuazione dei fabbisogni e loro gerarchizzazione”, articolandosi nelle sottosezioni:

3.1. Analisi del contesto, descrizione dei punti di forza e di debolezza

3.2. Individuazione dei fabbisogni e loro gerarchizzazione (molto interessante è il riferimento all'analisi specifica dei fabbisogni professionali e di servizi reali per aumentare la competitività del comparto agricolo).

3.4. Lo schema per la redazione dei PSL ... e l'analisi SWOT

L'analisi SWOT è considerata un autentico cardine del processo di pianificazione strategica delle aziende commerciali. Molteplici variabili potenzialmente rilevanti per la redditività di una impresa vengono esaminate e classificate in:

- ✓ fattori “interni” all'impresa vs fattori “esterni”,
- ✓ fattori positivi (“*helpful*”) vs fattori negativi (“*harmful*”).

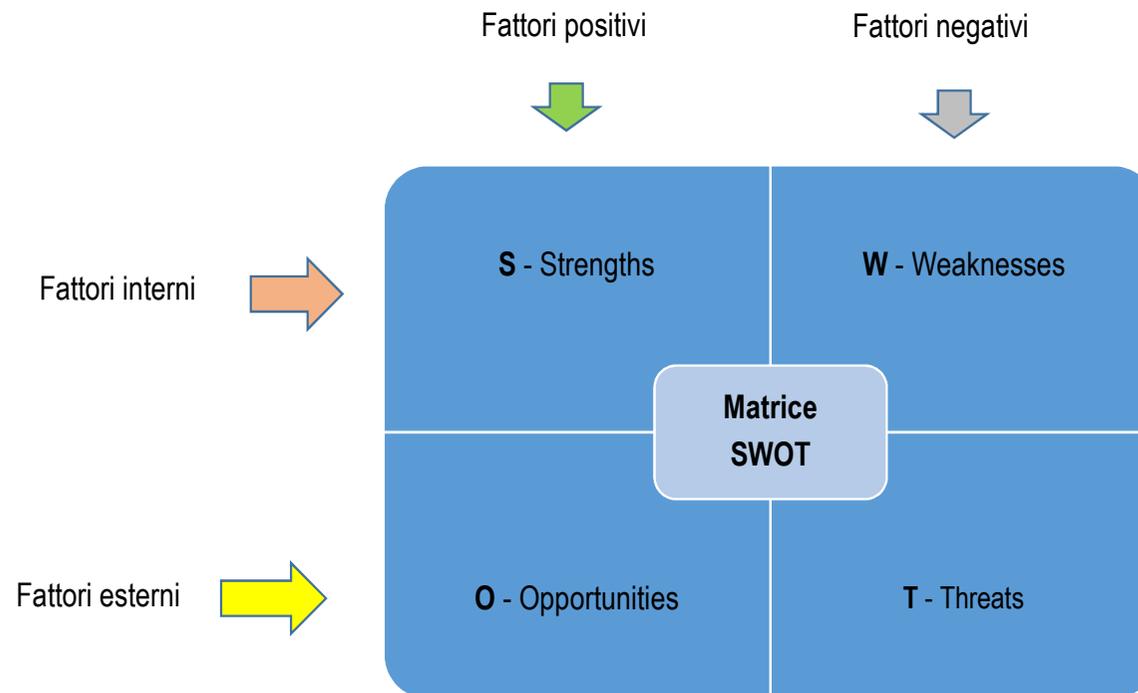
Mutatis mutandis essa si può applicare anche a un dato territorio per capire, interpretando i risultati dell'analisi statistico-economica:

- ✓ le vocazioni e i punti di forza “interni” (“endogeni” a quel territorio),
- ✓ i punti di debolezza “interni” (e i gap relativi rispetto ad altri territori),
- ✓ i rischi legati a “fattori esterni”, e
- ✓ le opportunità.

I rischi e le opportunità vanno valutati soprattutto in termini previsionali, sulla base di presumibili cambiamenti nei trend soci-demografici, economici e tecnologici e nel contesto politico-istituzionale e nel *corpus* normativo, mentre le rilevazioni di punti di forza e di debolezza sono dettate soprattutto dall'analisi di serie storiche, indagini disponibili di vario tipo su quel territorio e i dati statistici più aggiornati.

3.5. La matrice SWOT

L'analisi presentata nella slide precedente conduce alla definizione della “matrice SWOT” in cui i punti di forza e le opportunità di un dato territorio sono considerate leve per contrastare rischi e superare i punti di debolezza, con l'obiettivo di incrementare competitività relativa di quel territorio (e di riflesso anche la sua attrattività per turisti e risorse produttive mobili).



3.6. I “punti SWOT”, i fabbisogni e la strategia del PSL

L'analisi SWOT costituisce, *de facto*, una sorta di sintesi dell'analisi di contesto.

Essa conduce alla definizione di due *cluster* di “punti SWOT”:

- *Strenghts* (punti di forza) e *Waeknesses* (punti di debolezza) che risultano “interni” al territorio (e al PSL);
- *Opportunities* (opportunità) e *Threats* (minacce) che risultano “esterni” al territorio (e al PSL).

Sulla base dei “punti SWOT” viene in genere operata la gerarchizzazione dei “fabbisogni”.

DALL'ANALISI SWOT ALLA STRATEGIA DEL PIANO: l'idea di fondo è che, tenendo conto delle “lezioni dell'esperienza” del precedente ciclo di programmazione e delle analisi della domanda, il “disegno strategico” del PSL debba:

- valorizzare quanto più possibile i punti di forza;
- contrastare i punti di debolezza e le minacce esterne;
- valorizzare le opportunità esterne.

La verifica della coerenza fra “punti SWOT” e azioni del programma, non a caso, costituisce uno degli aspetti principali della valutazione *ex ante*.

3.7. La gerarchizzazione dei fabbisogni (I)

La **fase di identificazione** è in sostanza la fase che consente di interpretare i dati di contesto raccolti (diagnosi territoriale) e di addivenire alla identificazione e alla gerarchizzazione dei fabbisogni di un territorio e delle sue potenzialità di sviluppo endogeno.

Il “passaggio” dai dati di contesto alla identificazione di fabbisogni e fattori di forza di un’area territoriale, in genere, è realizzata tramite la “matrice SWOT”, che identifica *Strengths (S)*, *Weaknesses (W)*, *Opportunities (O)* e *Threats (T)*. E’ una forzatura, come fa il bando, asserire che indica la gerarchizzazione dei fabbisogni.

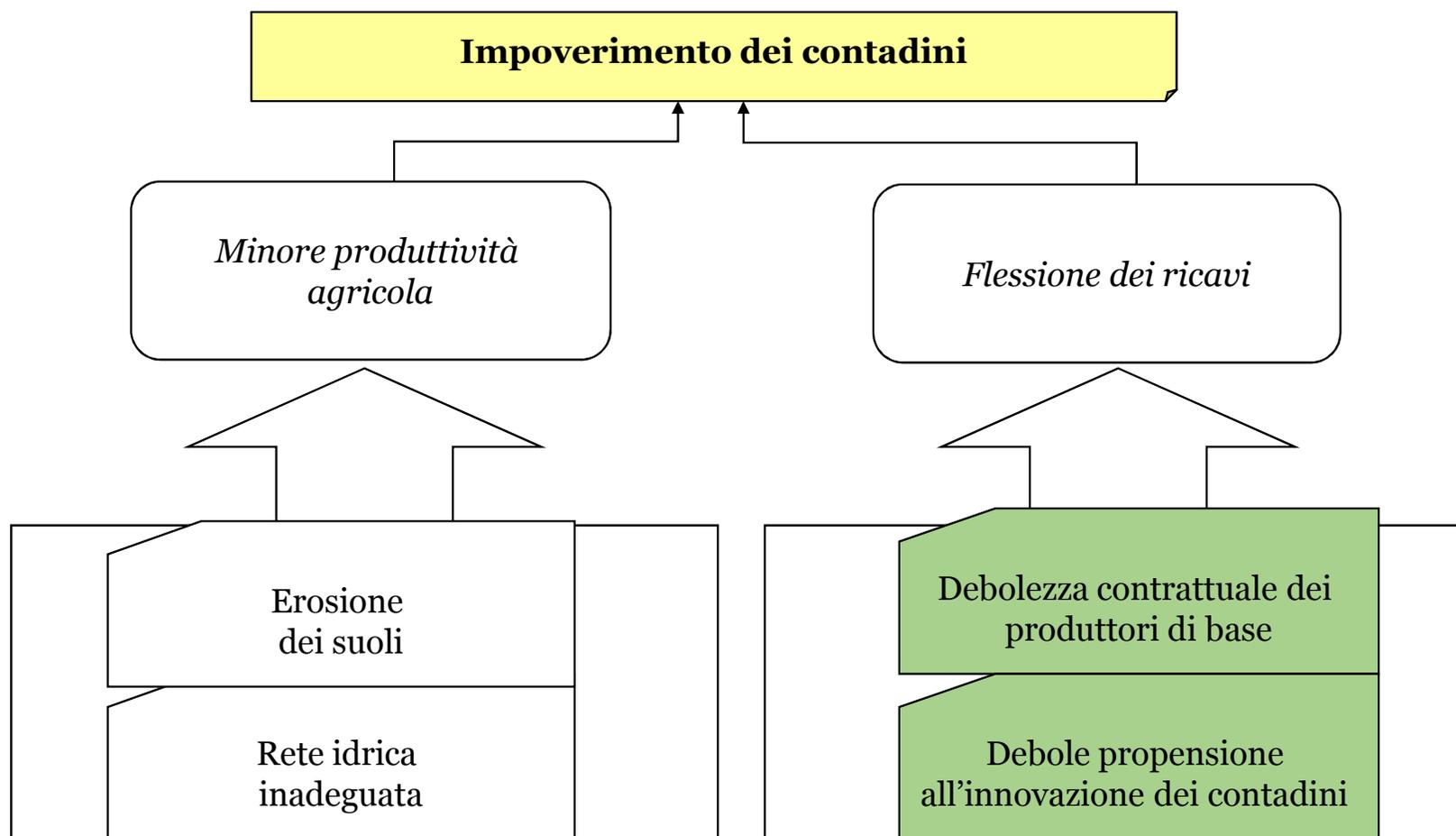
La gerarchizzazione dei fabbisogni va fatta, invece, con un altro strumento di analisi denominato “**albero dei problemi**”. I fabbisogni di cui si parla nel bando, infatti, non altro che problemi del territorio da risolvere.

Si parla di problemi, ossia situazioni concrete negative, che creano disagio psico-fisico e sofferenza agli individui e pregiudicano le possibilità di sviluppo endogeno delle aree territoriali.

Si parla di “albero” in quanto ogni seria analisi dei problemi conduce all’individuazione di una serie di problemi gerarchizzati e di relative cause, rappresentabili con uno schema ad albero (v. slide che segue).

Come scrive Andrea Stroppiana (“Progettare in contesti difficili”, F. Angeli, Milano, 2009, p. 70): “*un albero dei problemi è una struttura che mostra i legami causa-effetto esistenti tra i problemi identificati*”.

3.8. La gerarchizzazione dei fabbisogni (II) Esempio di albero dei problemi molto semplice



3.9. La strategia: dall'albero dei problemi all'albero degli obiettivi

La gerarchizzazione dei fabbisogni attraverso l'“**albero dei problemi**” è uno step ineludibile del c.d. “**approccio di Quadro Logico**” per la formulazione di progetti o piani complessi di sviluppo socio-economico. Il passo successivo è la definizione del c.d. “albero degli obiettivi”.

Tale approccio, infatti, richiede almeno quattro fasi di analisi (si vedano, fra i tanti, il Manuale di Stroppiana, già citato):

- ✓ **Analisi degli stakeholders** (e dei loro problemi e *desiderata*),
- ✓ **Analisi dei problemi** (definizione dell'albero dei problemi),
- ✓ **Analisi degli obiettivi** (definizione dell'albero degli obiettivi, con vari “rami” che sintetizzano le parti organiche della strategia complessiva),
- ✓ **Analisi delle strategie** (in pratica si esamina l'intera strategia e, compatibilmente con risorse finanziarie e dotazioni di capitale umano e infrastrutture, si individuano i “rami” da tagliare e quelli da lasciare, in quanto fattibili e attuabili data la dotazione finanziaria).

Sulla base di questo percorso e del lavoro di selezione dei “rami” dell'albero degli obiettivi che si possono concretamente attuare, si definisce lo strumento di pianificazione cardine di questo approccio denominato **Matrice di Quadro Logico** (v. slide 3.13).

3.10. Analisi e gerarchizzazione dei fabbisogni

L'analisi dei problemi, strettamente collegata all'analisi di contesto e alla stessa *SWOT analysis*, è articolabile nelle seguenti attività:

1. corretta definizione dei principali beneficiari di un dato progetto e/o di un piano di area vasta;
2. corretta definizione dei principali problemi dei “gruppi bersaglio” e, più in generale, del contesto socio-economico locale;
3. rappresentazione grafica, attraverso il c.d. “albero dei problemi”.

N.B. L'identificazione dei problemi non è affatto così semplice come potrebbe sembrare. I principali errori che si possono commettere nel definirli sono i seguenti: (i) definire dei “falsi problemi” (“la mancanza di ..” non è un problema, in quanto un problema va sempre definito come una situazione negativa che provoca disagio materiale e/o psico-fisico agli individui, (ii) non definirli in modo specifico ed univoco, (iii) definirli non rispecchiando in termini oggettivi la realtà concreta, ma indicando già una possibile soluzione.

*N.B. Per una più ampia presentazione di approcci e tecniche per la formulazione dei PSL si rinvia alla Nota 1/2016 “**Lo sviluppo locale di tipo partecipativo: l'approccio LEADER, il nuovo strumento Community Led Local Development e la formulazione dei piani di sviluppo**”*

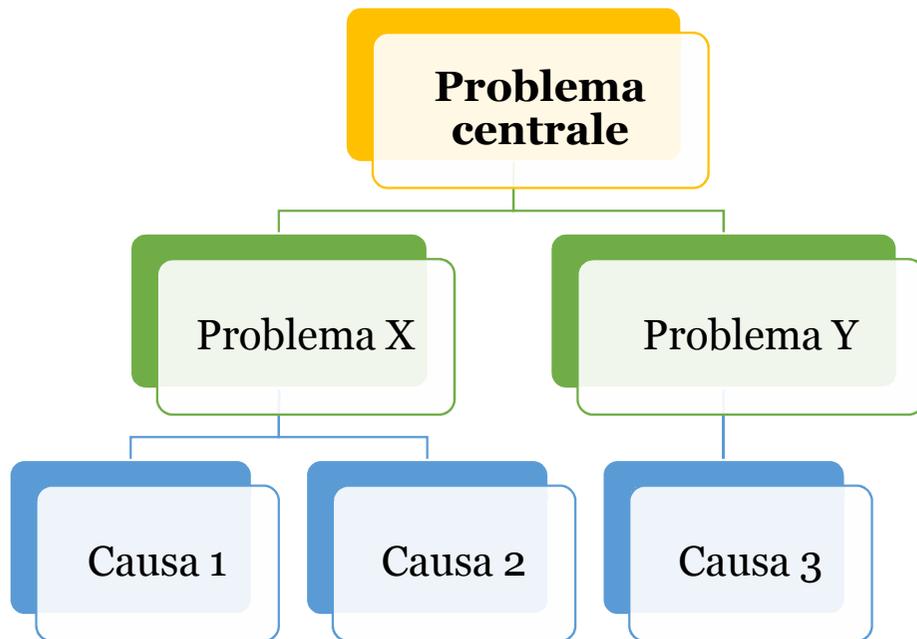
3.11. Analisi degli obiettivi (I)

Per quel che concerne la definizione del c.d. “**albero degli obiettivi**,” vanno sottolineati almeno quattro aspetti fondamentali:

- ✓ una volta definiti i problemi (aspetti negativi da rimuovere/risolvere attraverso il progetto), *«l'identificazione degli obiettivi costituisce la trasposizione in positivo della situazione negativa identificata all'inizio del processo»* (Rossi 2004, p. 49). Con riferimento al semplice esempio riportato prima, “Rete idrica inadeguata” diviene “Rete idrica efficiente”;
- ✓ l'**albero degli obiettivi** – in cui la gerarchizzazione degli obiettivi in più livelli corrisponde alla gerarchizzazione dei problemi – traduce **la logica “causa-effetto”** dell'albero dei problemi in una **logica “mezzi-fini”** (si veda lo schema riportato nella slide successiva);
- ✓ gli obiettivi vanno sempre associati a dei cambiamenti nel contesto e/o nelle condizioni socio-economiche dei beneficiari (sono i benefici materiali e immateriali per il gruppo target del progetto). In altri termini, gli obiettivi rispondono alla domanda *“quali cambiamenti vogliamo ottenere attraverso il progetto?”*;
- ✓ il progetto (o il piano di sviluppo) si deve caratterizzare per l'individuazione di un solo **obiettivo specifico** (perno dell'intera strategia) e di più obiettivi generali, di livello superiore all'obiettivo specifico, sui quali il progetto può incidere solo indirettamente. Per questo lo schema della slide che segue riporta come vertice dell'albero degli obiettivi l'obiettivo specifico.

3.12. Analisi degli obiettivi (II)

Struttura dell'**albero dei problemi**



Struttura dell'**albero degli obiettivi**



3.13. La matrice di quadro logico

Matrice di Quadro Logico

	Analisi logica	Indicatori quantificabili	Fonti di verifica degli indicatori	Condizioni esterne (rischi)
Obiettivi generali (overall objectives)				
Obiettivo specifico (strategic goal)				
Obiettivi operativi (expected results)				
Attività (actions)		Mezzi tecnici/Inputs	Risorse finanziarie	

Pre-condizioni

3.14. Il significato della Matrice di Quadro Logico

Come si evince dalla sua forma “4x4”, la Matrice di Quadro Logico (MQL) - *Logical Framework Matrix* in inglese - è una “matrice gerarchizzata” di obiettivi, che si possono leggere dal basso verso l’alto (logica ascendente “mezzi-fini”) o dall’alto verso il basso (in questo secondo caso, si può parlare propriamente di progettazione “per obiettivi”, in quanto si segue un percorso pianificatorio che parte dagli obiettivi per arrivare a definire, a ritroso, le attività).

Le quattro colonne interne riportano: breve descrizione di ogni obiettivo per ogni livello di obiettivo; indicatori verificabili (*Objectively Verifiable Indicators*); fonti esterne ed interne per la verifica degli indicatori (e anche caratteristiche delle informazioni da reperire); condizioni e rischi progettuali.

N.B. La prima colonna di tale matrice definisce la “logica di intervento” (“intervention logic”) del progetto/piano che, de facto, riporta l’albero degli obiettivi e le azioni funzionali al raggiungimento degli obiettivi.

3.15. La “logica di intervento” di un progetto/piano (I colonna della MQL)

Logica di intervento	Definizione (cos'è?)	Significato (a che domanda risponde?)
Obiettivi generali	I benefici sociali ed economici di medio e lungo termine al raggiungimento dei quali il progetto contribuirà	Perché il progetto è importante per la società?
Obiettivo specifico	Il beneficio “tangibile” per i beneficiari (il miglioramento di una condizione dei beneficiari o di un aspetto importante di una organizzazione)	Perché i beneficiari ne hanno bisogno?
Risultati	I servizi che i beneficiari riceveranno dal progetto	Cosa i beneficiari saranno in grado di fare, di sapere o di saper fare grazie alle attività del progetto.
Attività	Ciò che sarà fatto durante il progetto per garantire la fornitura dei servizi	Ciò che sarà fatto per fornire i servizi

Fonte: **Bussi Federico** (2001), *Progettare in partenariato. Guida alla conduzione di gruppi di lavoro con il metodo GOPP*, F. Angeli, Milano

3.16. I vincoli del bando e le conseguenti difficoltà nell'applicare l'approccio di Quadro Logico (I)

L'Allegato 2 al bando (sezione 3) indirizza il processo di formulazione dei PSL verso un approccio tradizionale alla formulazione dei PSL (approccio sempre più criticato nella letteratura più recente), approccio articolato, come già accennato, in tre fasi:

- ✓ Diagnosi territoriale (analisi di contesto sulla quale si veda la Sezione 4 di questa Nota),
- ✓ Analisi SWOT,
- ✓ Gerarchizzazione dei fabbisogni.

Dalla sezione 4 in avanti l'Allegato 2 tenta di tenere insieme due approcci che, inevitabilmente, confliggono, ossia:

- ✓ un approccio *top-down* proprio di una programmazione molto rigida, qual è quella che caratterizza la programmazione europea delle politiche strutturali,
- ✓ un approccio *bottom-up* in cui a “muovere” l'approccio di Quadro Logico (la formulazione dell'albero dei problemi, di quello degli obiettivi e della MQL) siano problemi e *desiderata* delle comunità locali.

3.17. I vincoli del bando e le conseguenti difficoltà nell'applicare l'approccio di Quadro Logico (II)

Il bando (in particolare, all'art. 4) e la sezione 4 dell'Allegato 2 al bando (“Strategia scelta”) fissano “a monte” delle condizioni vincolanti che pregiudicano ampiamente la possibilità di impostare il PSL secondo un approccio *bottom-up* e, soprattutto, adottando la metodologia dell'approccio di Quadro Logico.

Le condizioni “*top down*” maggiormente vincolanti sono:

- ❑ Perseguire gli obiettivi strategici della focus area 6b dei PSR regionali (v. slide 3.21), come disposto dal comma 2 dell'art. 4. Questo significa, peraltro, che si deve tenere anche conto dei Fabbisogni rilevati dalla Regione Lazio sui quali gli interventi della focus area 6b possono incidere (v. PSR Lazio pp. 833-834);
- ❑ Selezionare uno (al massimo 3) ambiti tematici fra quelli indicati nell'AdP nazionale come vincolanti per le strategie di sviluppo territoriali per le “aree interne” e quelle *ex* approccio LEADER (v. art. 4 comma 3),
- ❑ Perseguire degli obiettivi trasversali disposti dal comma 5 dell'art. 4 (innovazione, tutela dell'ambiente e mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici).

N.B. Peraltro, non va mai dimenticato, come ricordato dal PSR e dal bando che anche l'approccio LEADER è indirizzato a sostenere l'attuazione della strategia “Europe 2020”.

3.18. I vincoli del bando e il rischio di dover redigere PSL formulati come “PSR su piccola scala”

Altre condizioni vincolanti che pregiudicano ampiamente la possibilità di impostare i PSL secondo un approccio *bottom up* ed anzi, li qualificano come “PSR su piccola scala”, sono le seguenti:

❑ i PSL possono valorizzare solo determinate Misure e Sottomisure del PSR regionale, elencate nella slide 3.22 (si vedano comma 6 e comma 7 dell’art. 4). Vengono escluse soprattutto Misure e sottomisure “a superficie”, ma desta qualche perplessità che vengano anche escluse alcune Sottomisure della Misura 16 “Cooperazione” (quella che finanzierà i “*Partenariati Europei per l’Innovazione*”),

❑ i PSL, in sostanza, possono contenere solo le ‘operazioni’ proposte nel PSR regionale (commi 8-12 dell’art. 4). L’art. 4 comma 10 specifica che “*i GAL possono attivare ‘operazioni’ non previste dal PSR Lazio solo fornendo giustificazioni oggettive e verificabili in ordine alla coerenza programmatica delle stesse con la strategia di sviluppo locale*”. Il comma 10 aggiunge che se i GAL attivano “operazioni” non previste dal PSR, “*le stesse saranno stralciate ... qualora non siano fornite le giustificazioni richieste*”.

I PSL, quindi, possono contenere anche altre ‘operazioni’ oltre a quelle riportate nel PSR, ma questo comporta il rischio che vengano stralciate, con conseguente riduzione del budget.

N.B. Va ricordato che nel corso del negoziato fra l’Italia e la Commissione sui contenuti dei nuovi PSR, la Commissione ha evidenziato a più riprese una impostazione “poco bottom up” dei PSL ex approccio LEADER

3.19. I vincoli del bando e le incongruenze metodologiche nella formulazione dei PSL

I vincoli del bando limitano la possibilità di individuare domande latenti delle comunità locali e di valorizzare la loro conoscenza “tacita”. Al tempo stesso, è da condividere la posizione di dirigenti e funzionari della Regione che rimarcano due aspetti:

- ❑ questi vincoli sono estremamente importanti per rafforzare la “concentrazione tematica” degli interventi, per cui le risorse limitate disponibili vengono concentrate su pochi obiettivi e ambiti tematici che si configurano realmente come i “*drivers* dello sviluppo” di un dato territorio (e non vengono dispersi in molteplici rivoli di spesa, il che, sovente, ne pregiudica l’efficacia, ossia la capacità di dare dinamismo economico a un territorio);
- ❑ anche considerando i vincoli su Misure e Sottomisure che si possono utilizzare e sulle ‘operazioni’ comunque vi sono dei gradi di libertà rilevanti per i decisori locali nella scelta degli strumenti di intervento.

L’aspetto che, invece, è ampiamente criticabile, concerne l’imposizione di un metodo quale l’approccio di Quadro Logico per definire il PSL, nonostante i tanti vincoli “*top down*”. E’ una sorta di controsenso chiedere alle comunità locali di individuare i fabbisogni di intervento e, al tempo stesso, imporre di selezionare gli ambiti di intervento all’interno di un set già prestabilito. E’ naturale che vi è il forte rischio di registrare “forzature” dell’analisi territoriale e delle domande latenti delle comunità per “renderle” coerenti con scelte strategiche “calate dall’alto”.

3.20. La “logica di intervento” dei PSL dettata dalla Sezione 4 dell’Allegato 2

N.B. Come anticipato nella slide 3.19, a fronte di un sistema così gerarchizzato di programmazione risulta un po’ difficile mettere in atto dei processi di formulazione dei PSL partecipati e in grado di corrispondere alle istanze di benessere delle comunità locali. Si noti che la domanda della popolazione servita è cruciale per formulare qualsiasi progetto, anche quando si usano determinati approcci per effettuare l’analisi finanziaria degli investimenti (si veda l’Appendice III).

Ciò nonostante, la Sezione 4 dell’Allegato 2 tenta di rendere compatibili approcci quasi opposti e specifica la “logica di intervento” della strategia del PSL, quasi fosse realmente possibile attenersi alla metodologia dell’approccio di Quadro Logico, nei seguenti termini:

- Descrivere l’ambito tematico scelto (o gli ambiti tematici – al più tre - descrivendo in questo secondo caso anche le connessioni fra di essi),
- Descrivere gli obiettivi,
- Descrivere i risultati attesi,
- Descrivere gli impatti attesi.

N.B. Gli ultimi tre elementi dell’elenco puntato dovrebbero definire la “logica di intervento”, una volta scelto un ambito tematico.

Ci sono tuttavia due criticità da evidenziare:

(a) sarebbe corretto scegliere un solo obiettivo specifico e più obiettivi generali (qui si parla genericamente di obiettivi),

(b) mentre la MQL è molto rigorosa nell’indicare il livello gerarchizzato di obiettivi, qui si forniscono indicazioni generiche che non rendono chiaro affatto quale sia l’approccio alla gerarchizzazione degli obiettivi richiesti dal bando.

3.21. Gli obiettivi della Focus area 6b dei PSR

- 1 • Favorire la realizzazione di azioni innovative di sistema nella erogazione dei servizi essenziali alla popolazione rurale.
- 2 • Organizzare e valorizzare il patrimonio storico, culturale, architettonico e ambientale delle aree rurali.
- 3 • Sostenere strategie di sviluppo locale indirizzate alle filiere locali, integrando operatori appartenenti a settori tradizionalmente distinti.
- 4 • Sostenere strategie per l'inclusione sociale favorendo la partecipazione degli attori locali nello sviluppo di servizi innovativi di prossimità, anche attraverso la diversificazione delle economie locali.
- 5 • Sostenere strategie locali volte alla valorizzazione del patrimonio storico, culturale e ambientale delle aree rurali.

3.22. Le Misure e le Sottomisure del PSR che non si possono valorizzare nei PSL

Misure



- M 2** – Servizi di consulenza
- M 5** – Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali/eventi catastrofici
- M9** – Costituzione di associazioni e organizzazioni di produttori
- M10** – Pagamenti agro-climatico-ambientali
- M11** - Agricoltura biologica
- M 13** – Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o altri vincoli specifici
- M 14** – Benessere degli animali

Sottomisure



1.1. – 6.1 – 7.1 – 7.3 – 16.1 -16.2 – 16.5 – 16.8

3.23. Le altre disposizioni della sezione 4 dell'Allegato 2

(i) Descrivere la scelta e la gerarchia delle Misure/Sottomisure/operazioni

In sostanza questo aspetto richiede di creare un “ponte” fra i vincoli alla progettazione imposti dall’alto (ambito di intervento, scelta degli interventi vincolata alle “operazioni” del PSR e concentrazione di questi sugli obiettivi della *focus area 6b*) e le caratteristiche strutturali, la situazione socio-economica e i fabbisogni dei vari territori dei GAL.

(ii) Fornire delle giustificazioni oggettive e verificabili per l’inserimento di “operazioni” riconducibili alle Misure del PSR 2, 5, 9, 10, 11, 13 e 14 (ossia le Misure che il bando “vieta” per la formulazione dei PSL),

(iii) Fornire delle giustificazioni oggettive e verificabili per l’inserimento di “operazioni” che non sono incluse nel PSR,

(iv) Fornire per tutte le “operazioni” inserite nel PSL la dimostrazione del valore aggiunto dell’attuazione attraverso il PSL rispetto alla loro attuazione “ordinaria” attraverso il PSR.

3.24. Alcuni suggerimenti inerenti la sezioni 5 dell'Allegato 2

La Sezione 5 richiede di elaborare un “quadro di raffronto fra fabbisogni individuati, obiettivi, risultati e Misure/Sottomisure/operazioni scelte”.

Tale elaborazione sul piano logico è resa alquanto complicata dalla esigenza di definire un legame logico solido fra vincoli *top-down* ed i concreti fabbisogni dei territori, ma sul piano pratico è molto semplice assolvere a questa richiesta.

Il PSR Lazio, infatti, per diverse Misure presenta questa tavola sinottica e, quindi, *mutatis mutandis*, si tratta di prendere ad esempio le tavole sinottiche presentate nel PSR.

Anzi, per certi versi, la Sezione 5 fornisce la prova di vari indizi che emergono dal bando, ossia che l'Amministrazione regionale intenda finanziare dei PSL che siano solo la versione su scala ridotta del PSR regionale, invece di finanziare strategie di sviluppo locale realmente *bottom-up* e basate su vocazioni e criticità strutturali da superare dei territori.

3.25. Le sinergie con altre strategie di sviluppo locale (I)

**Analisi di coerenza
esterna dei PSL**

*Sinergie del PSL con strumenti di
pianificazione territoriale e di tutela
dell'ambiente*

*Sinergie del PSL con altri programmi complessi di
sviluppo socio-economico che interessano i territori*

3.26. Le sinergie con altre strategie di sviluppo locale (II) **Le indicazioni specifiche della sezione 6 dell'Allegato 2**

L'art. 6 dell'Allegato 2 al bando di selezione dei PSL richiede una valutazione della loro “complementarietà e sinergia” con altre politiche di sviluppo locale. Fra queste, certamente, vanno annoverate:

- le strategie per le “aree interne” (quando saranno disponibili), che saranno attuate tramite Accordi di Programma Quadro (APQ),
- i Piani di sviluppo dei Comuni e dei villaggi rurali (oggetto, peraltro, della Sottomisura 7.1 del PSR),
- le strategie di sviluppo locale attuate a valere di Accordi di Programma Quadro (APQ), quali ad esempio l'APQ per il “Progetto di riconversione e riqualificazione industriale del Sistema Locale del Lavoro di Rieti”, fra il Ministero dello Sviluppo Economico, la Regione e soggetti istituzionali locali del reatino),
- le strategie dei “sistemi imprenditoriali territoriali” che saranno finanziati dalla Regione Lazio a valere del bando “*Sostegno al riposizionamento competitivo, alla capacità di adattamento al mercato, all'attrattività per potenziali investitori dei sistemi imprenditoriali vitali delimitati territorialmente*”, pubblicato sul BURL N. 61 del 30.07.2015 e finanziato a valere dell'Asse 3 del POR FESR 2014-2020,
- le strategie specifiche connesse al nuovo strumento di gestione e di sviluppo dei territori denominato “contratto di fiume”.

N.B. Andrebbero anche considerati i Piani Territoriali, in quanto poi essi “vincoleranno” comunque gli interventi dei PSL (si veda l'Appendice III).

3.27. Le sinergie del PSL: la struttura della matrice di compatibilità e coerenza

La **matrice di compatibilità e di coerenza** fra diversi piani è uno strumento consolidato di analisi “di coerenza”, in cui si pongono a confronto, appunto, la “logica di intervento” dei due piani. Si tratta di un esercizio meno banale di quanto sembri, le cui fasi più rilevanti sono:

Si riportano lungo le righe “obiettivi” (“assi”) e “azioni” di un piano e lungo le colonne “obiettivi” (“assi”) e “azioni” dell’altro piano

Si individuano delle corrispondenze logiche fra “obiettivi”/“azioni” di un piano e dell’altro

Si esprime una valutazione sintetica della “forza” di tali legami logici tramite simboli convenzionali (numero di asterischi su scala da 1 a 5) o valori

Si verificano le aree di “coerenza” dei due piani che, in generale, testimoniano una coerenza di fondo delle politiche locali, ma costituiscono anche aree in cui è possibile una mera “duplicazione” degli stessi interventi

3.28. La scheda tecnica di ogni operazione del PSL

A. Descrizione generale, inclusa la “logica di intervento”, il contributo dell’operazione al PSL e il suo “valore aggiunto” nel PSL rispetto all’attuazione ordinaria tramite interventi del PSR regionale.

B. Altri elementi della scheda delle operazioni

- Descrizione tipo di intervento
- Tipo di sostegno
- Beneficiari
- Costi ammissibili
- Condizioni di ammissibilità
- Criteri di selezione degli interventi
- Quantificazione dei criteri di selezione (con un max=100) e indicazione del punteggio minimo
- Importi ed aliquote del sostegno finanziario
- Rischi inerenti l’attuazione delle operazioni
- Misure di attenuazione dei rischi
- Indicatori di prodotto, di risultato e di impatto**

In merito alla scelta degli **indicatori**, la cosa migliore da fare è attingere dall’elenco di indicatori riportati nel Reg. (UE) N. 808/2014, dal vademecum della Commissione e su Monitoraggio e Valutazione e dallo stesso PSR

3.29. Altri elementi richiesti per la formulazione del PSL

Altri elementi richiesti dall'Allegato 2 al PSL che concorrono, in particolare, all'elemento di valutazione "partenariato" dell'All. 5 al bando:

- Descrizione di eventuali progetti di cooperazione interterritoriale e/o transnazionale, la cui eventuale mancanza, comunque, non pregiudica l'ammissibilità del PSL (Sezione 8 dell'All. 2);
- Indicazioni sulle disposizioni attuative (Sezione 9) (*);
- Descrizione del sistema di gestione del GAL (Sezione 10);
- Organizzazione di attività di animazione per informare e sensibilizzare gli operatori del territorio in fase attuativa (Sezione 11);
- Descrizione delle operazioni di partenariato svolte prima della presentazione del PSL (Sezione 12).

Sulle disposizioni di attuazione sarà necessario riporre particolare cura, considerando le varie critiche sovente avanzate ai GAL in merito alla gestione finanziaria. Sarà opportuno seguire con grande scrupolo le indicazioni dei regolamenti base della PAC (v. Allegato I) e dei regolamenti attuativi focalizzati sulla gestione dei fondi, sulla rendicontazione e sui controlli. Si ricorda che recentemente (febbraio 2016) la Conferenza Stato-Regioni ha approvato le **"Linee Guida sull'ammissibilità delle spese relative allo sviluppo rurale 2014-2020"**

3.30. Alcuni suggerimenti sul ruolo dei GAL nella programmazione 2014-2020

I GAL, ancor di più degli stessi PSL, sono una opportunità importante per i Comuni e gli operatori economici dei territori che aderiranno, in quanto:

□ a fronte di una riforma dell'ordinamento statale quale quella della L. 56/2014 (“legge Del Rio”) che rafforza i poteri dei Comuni e, al tempo stesso, tende a favorire la costituzioni di “aree vaste funzionali” intermedie fra l'Ente Comune e l'Ente Regione, i GAL in sostanza costituiscono l'embrione di una futura “area vasta funzionale”, anche più forte, qualora ve ne sia la volontà politica, delle Unioni dei Comuni (*). I GAL certamente sono organi decisionali particolari, con un sistema di *governance* ben diverso di quello delle Unioni dei Comuni, ma certamente hanno *in nuce* la missione importante di favorire uno spostamento del potere decisionale verso il basso;

□ i GAL hanno la possibilità, gestendo il PSL, di maturare delle competenze tecniche per cui nel tempo possono diventare delle autentiche agenzie di sviluppo locale. A tale riguardo tre aspetti vanno presi in considerazione già in questa fase: (i) come “delegare” ai GAL funzioni di rappresentazione degli interessi delle aree omogenee anche rispetto alla concreta attuazione della SNAI e alle strategie di sostegno delle filiere agro-alimentare; (ii) come “posizionare” i GAL rispetto ad altre eventuali strategie integrate di area che la Regione attiverà a valere delle risorse dei Fondi europei; (iii) come sostenere il GAL in una strategia di ricerca e raccolta di altri finanziamenti europei utili per l'intera area omogenea. I GAL, infatti, potrebbero avere una “forza” più elevata di quella dei singoli Comuni per partecipare a delle *calls for proposals* della Commissione inerenti i fondi “diretti” o i fondi dei Programmi “di cooperazione” che interessano il territorio regionale (Programmi che sovente, come in particolare nel caso del Programma “*Interreg Europe*”, sono volti a sostenere il miglioramento delle politiche pubbliche).

Sezione 4. LA DIAGNOSI TERRITORIALE PER LA FORMULAZIONE DEI PSL

4.1. Le richieste inerenti l'analisi di contesto (All. 2 al bando)

L'Allegato 2 alla sezione 3 presenta le analisi di contesto da sviluppare punti da 3.1.1 a 3.1.4 funzionali alla formulazione della “matrice SWOT” (e, a seguire, alla individuazione dei fabbisogni e alla loro gerarchizzazione). Tale analisi sono:

3.1.1 *contesto socio-economico generale* (situazione demografica, anche usando indici quali l'indice di vecchiaia e fornendo un quadro su immigrazione ed emigrazione, ma anche individuazione dei *drivers* dello sviluppo economico e analisi sulla utilizzazione del suolo e sulle forme di conduzione agricola),

3.1.2 *analisi del settore agro-forestale* (dati strutturali sulla competitività di questo comparto, ma anche dati sull'imprenditorialità agricola e sul potenziale di innovazione del comparto),

3.1.3 *gestione dell'ambiente e del territorio* (v. slide 4.2);

3.1.4 *economia rurale e qualità della vita* (vanno considerati fattori quali opportunità di creazione di nuove imprese e di diversificazione, l'accessibilità a servizi socio-assistenziali e a servizi di connettività a banda larga, così come la dotazione di infrastrutture e di beni storico-culturali e artistici).

4.2. *Analisi del contesto e gestione dell'ambiente e del territorio*

L'Allegato 2, con riferimento all'analisi generale del contesto, prevede al punto 3.1.3 una specifica analisi sulla “*gestione dell'ambiente e del territorio*”. Tale analisi verte su:

- descrizione degli strumenti di gestione della biodiversità in essere,
- analisi quantitativa del rischio ambientale (quali quello idrogeologico o quello di incendi),
- analisi dello stato del patrimonio forestale e dell'uso di energie rinnovabili.

Questo impone necessariamente di tenere conto di dati aggiornati e indirizzi di gestione riportati su strumenti di gestione del territorio e del patrimonio ambientale elencati nella Valutazione Ambientale Strategica (VAS) del PSR (v. Appendice IV).

Fra gli altri elementi e strumenti di gestione rispetto ai quali valutare coerenza e impatto ambientale dei PSL si possono citare:

- Zone vulnerabili ai nitrati ed altre zone sensibili,
- Ambiti di paesaggio e ambiti storico-artistici di particolare pregio,
- Aree protette e aree Natura 2000 (e relativi piani di gestione),
- Aree gestite da Consorzi di bonifica,
- Aree agricole di elevato valore naturale.

4.3. Diretrici delle analisi del contesto territoriale e socio-economico

Analisi di contesto

Analisi del territorio, del sistema rurale e del capitale naturale

Analisi socio-economica: analisi del funzionamento del sistema socio-economico, con particolare riguardo alle caratteristiche del sistema produttivo

4.4. Formulazione di piani di area vasta e classificazioni delle analisi di contesto

Le analisi di contesto (analisi statistiche del territorio e dei fenomeni socio-economici che lo interessano) si possono classificare in:

- ❑ analisi “normativa” (o “istituzionale”): legata alle aggregazioni territoriali basate sul sistema istituzionale-amministrativo dell’Unione Europea (la c.d. “classificazione NUTS II delle regioni) e degli Stati;
- ❑ analisi “funzionale”, riferita alle regioni “analitiche”. Per regioni “analitiche” si intendono aggregazioni di aree territoriali “omogenee” (bacini idrografici) o “funzionalmente omogenee”.

N.B. Le aree “funzionalmente omogenee” possono essere quelle definite per la formulazione dei PSL ex approccio LEADER, le aree su cui si implementano i patti territoriali o quelle definite per effettuare determinate analisi dei fenomeni economici (*).

(*) Nell’analisi territoriale si possono considerare diverse aree “funzionali”:

- aree omogenee per caratteristiche fisiche, climatiche o anche dei sistemi rurali;
- aree omogenee per determinate “funzioni economiche” (si fa riferimento a dei flussi di beni e servizi e/o di individui e alle interazioni economiche all’interno di queste aree).

4.5. *L'analisi del territorio in senso stretto*

Gli elementi di analisi principali presi in considerazione sono:

- i confini fisici (catene montuose, fiumi...) e amministrativi;
- la superficie complessiva e le caratteristiche geomorfologiche del territorio;
- la dotazione di materie prime;
- il patrimonio ambientale e il relativo stato di manutenzione (inclusi dati e analisi sul patrimonio boschivo e dati sull'estensione delle aree naturali protette);
- l'estensione e le caratteristiche del sistema viario;
- la presenza di bacini idrografici particolarmente rilevanti per le attività produttive o la diversificazione produttiva dell'area (si pensi alla presenza di fiumi navigabili).

N.B. In genere vengono richiamate in breve anche le caratteristiche del sistema rurale che, invece, vengono ampiamente approfondite laddove si vogliono definire progetti e/o programmi di sviluppo agricolo e rurale.

4.6. Analisi del sistema rurale

Gli elementi principali da esaminare sono:

1. superficie agricola totale (SAT);
2. superficie agricola utilizzata (SAU) e principali colture praticate: seminativi, coltivazioni erbacee, coltivazioni legnose agrarie (viti, olivi, alberi da frutto...);
3. caratteristiche dei suoli ed eventuali fenomeni di impoverimento dei suoli;
4. struttura della proprietà fondiaria;
5. estensione del patrimonio forestale, tipo di coltivazioni boschive e caratteristiche di esboscabilità (dipendono dalle pendenze, ma anche da presenza e agibilità delle piste forestali);
6. disponibilità di infrastrutture rurali e sistemi di irrigazione.

**Superficie Agricola Totale (SAT) = Superficie Agricola Utilizzata* (SAU)+
Coltivazioni boschive + Altra superficie**

(*) SAU = *Seminativi + Coltivazioni legnose agrarie
+ Prati permanenti e pascoli*

4.7. Le variabili rilevanti per inquadrare il sistema produttivo agricolo

- Numero di aziende agricole e loro dimensione media.
- Numero di aziende zootecniche e loro “consistenza media”.
- Forme di conduzione agricola: (i) conduzione diretta del coltivatore; (ii) conduzione con salariati; (iii) conduzione a colonia parziaria appoderata; (iv) altre forme di conduzione.
- Numero di capi di bestiame, distinti per tipologia (bovini, ovi-caprini, suini, etc.).
- Principali prodotti agricoli (principali filiere produttive).
- Produzioni “tipiche”, DOP e IGP.
- Caratteristiche del sistema distributivo e della filiera agro-alimentare (*).
- Propensione all'internazionalizzazione dei produttori locali.

() All'analisi del sistema distributivo si lega quella sempre più rilevante delle “filiera corte” e dei “mercati contadini” come mezzi per garantire una maggiore appropriazione del valore aggiunto da parte dei produttori.*

4.8. Principali analisi inerenti il sistema socio-economico

Analisi del sistema innovativo.

Analisi della dotazione di infrastrutture.

Analisi delle caratteristiche strutturali del sistema produttivo e del funzionamento dei mercati.

Analisi socio-demografica.

Analisi socio-culturale*.

Analisi sulla dotazione e sull'efficienza di alcuni specifici servizi privati e dei servizi di pubblica utilità.

Analisi del mercato del lavoro e delle dinamiche occupazionali.

Tale analisi, fra l'altro, esamina il **capitale storico-culturale**: *heritage* culturale (monumenti, castelli, etc....); patrimonio museale e artistico e patrimonio culturale in senso lato.

4.9. Le analisi sulle infrastrutture

* CLASSIFICAZIONE “FUNZIONALE” DELLE INFRASTRUTTURE:

Infrastrutture sociali: sono quelle opere civili di estrema rilevanza per le famiglie e per la qualità della vita (asili nido, scuole, strutture sportive e per il tempo libero; ospedali; Università....);

Infrastrutture miste: sistemi di trasporto, reti telematiche, porti e aeroporti; reti idriche rurali... che, indirettamente, rafforzano la competitività di un dato territorio;

Infrastrutture che generano “esternalità di offerta”: sono quelle infrastrutture che maggiormente concorrono alla competitività del sistema produttivo.

Una particolare infrastruttura difficilmente rilevabile se non con variabili *proxy* è il **capitale sociale**, da intendersi come ricchezza dei legami fiduciosi fra gli operatori, condivisione locale di norme e sistemi valoriali, diffusione di sistemi/strutture associative.

4.10. Infrastrutture puntuali, infrastrutture a rete e indici gravitazionali

Le infrastrutture “puntuali” sono quelle che hanno una precisa localizzazione nel territorio (strutture per il tempo libero, ospedali, aeroporti, centri servizi, incubatori/acceleratori di impresa...). I servizi delle strutture “puntuali”, comunque, non sono circoscritti necessariamente all’area locale, ma si estendono secondo un processo “gravitazionale” (esempio di un aeroporto).

Le infrastrutture “a rete” (materiali e immateriali) sono quelle che mettono in comunicazione diverse località, secondo percorsi lineari e/o reticolari. In relazione a tali infrastrutture (strade, ferrovie, reti telematiche, reti idriche...), infatti, si parla in generale di “servizi di connettività”.

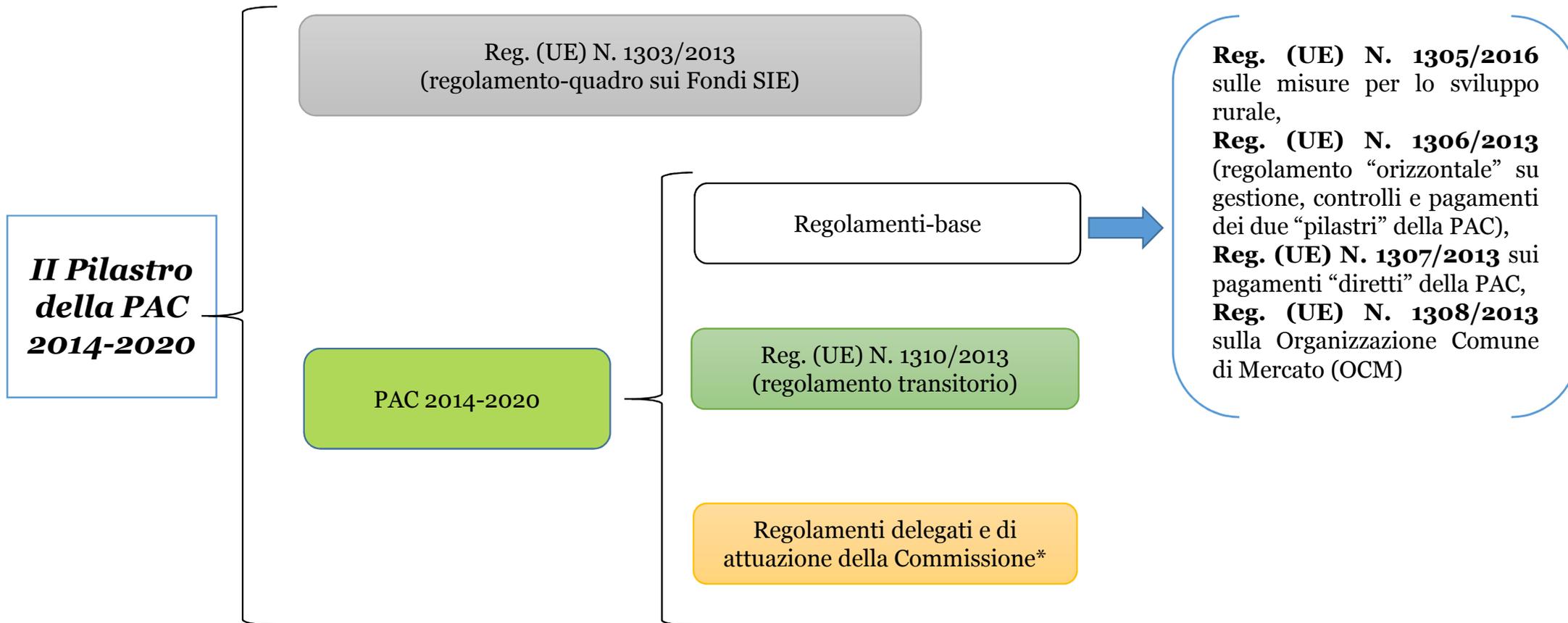
La distinzione fra infrastrutture “puntuali” e “a rete” (e l’importanza in generale di ragionare in termini di “marketing territoriale”), impone un richiamo ai c.d. **“indici gravitazionali”** che forniscono indicazioni utili su attrattività per le risorse mobili (turisti, lavoratori e capitali) – attrattività che viene aumentata sia dalle infrastrutture “puntuali”, sia da quelle “a rete” - e accessibilità di una data area. Tra i principali si ricordano: (i) indice di attrattività, (ii) indice di attrazione gravitazionale, (iii) indice di accessibilità (dall’esterno), (iv) indice di connettività (indice di accessibilità interna)

4.11. Principali indicatori sulle caratteristiche strutturali del sistema produttivo: cenni

I dati censuari dell'ISTAT e quelli "amministrativi" rilevabili nel Registro delle Imprese (RI), consentono di calcolare varie distribuzioni e diversi indicatori sulla struttura produttiva di un dato territorio:

- distribuzione settoriale del valore aggiunto, delle imprese, delle unità locali e degli addetti;
- distribuzione per classe dimensionale di imprese e unità locali (dimensione espressa in classi di addetti);
- dimensioni medie (rapporto fra addetti e numero di unità locali);
- incidenza delle "attività artigiane" (il RI prevede una specifica Sezione per le attività artigiane);
- indice di imprenditorialità: rapporto fra numero di imprese (o di unità locali) e popolazione residente;
- densità di impresa: rapporto fra numero di imprese (o di unità locali) e superficie territoriale;
- indicatori di localizzazione e indicatori di specializzazione: sono molto rilevanti per comprendere il tipo di specializzazione produttiva di un'area. In sostanza, mettono a confronto la "composizione settoriale" del tessuto produttivo a livello locale e a livello nazionale.

Appendice I. La base normativa della PAC (I)



(*) Tra i Regolamenti di attuazione sono particolarmente rilevanti il Reg. (UE) N. 808/2014 e il Regolamento (UE) N. 809/2014 della Commissione

Appendice I. La base normativa della PAC (II)

Reg. n. 1306/2013 - Finanziamento, controllo e monitoraggio PAC

Reg. Del. n. 640/2014 - SIGC, Riduzioni, esclusioni, sanzioni

Reg. Esec. n. 907/2014 - OOPP, gestione finanziaria, liquidazione conti, controlli

Reg. Esec. n. 908/2014 - OOPP, gestione finanziaria, liquidazione conti, controlli

Reg. Esec. n. 809/2014 - Riduzioni, esclusioni, sanzioni, SIGC, controlli

Reg. Esec. n. 834/2014 - Monitoraggio e Valutazione PAC

Reg. Esec. n. 1067/2014 - Informazioni Contabili

Reg. n. 1305/2013 - Sostegno allo sviluppo rurale

Reg. Del. n. 807/2014 - Sviluppo rurale

Reg. Esec. n. 808/2014 - Sviluppo rurale

Reg. Del. n. 994/2014 - Modifica allegato I del Reg. 1305/2013

*N.B. A titolo di completezza vanno anche ricordate le “**Linee Guida sull’ammissibilità delle spese relative allo sviluppo rurale 2014-2020**” (a cura del MIPAAF e della Rete Rurale Nazionale), approvate dall’Intesa in Conferenza Stato Regioni datata 11 Febbraio 2016.*

Fonte: Rete Rurale Nazionale (RRN)

<http://www.reterurale.it/normativa>

Appendice II. Aree interne del Lazio

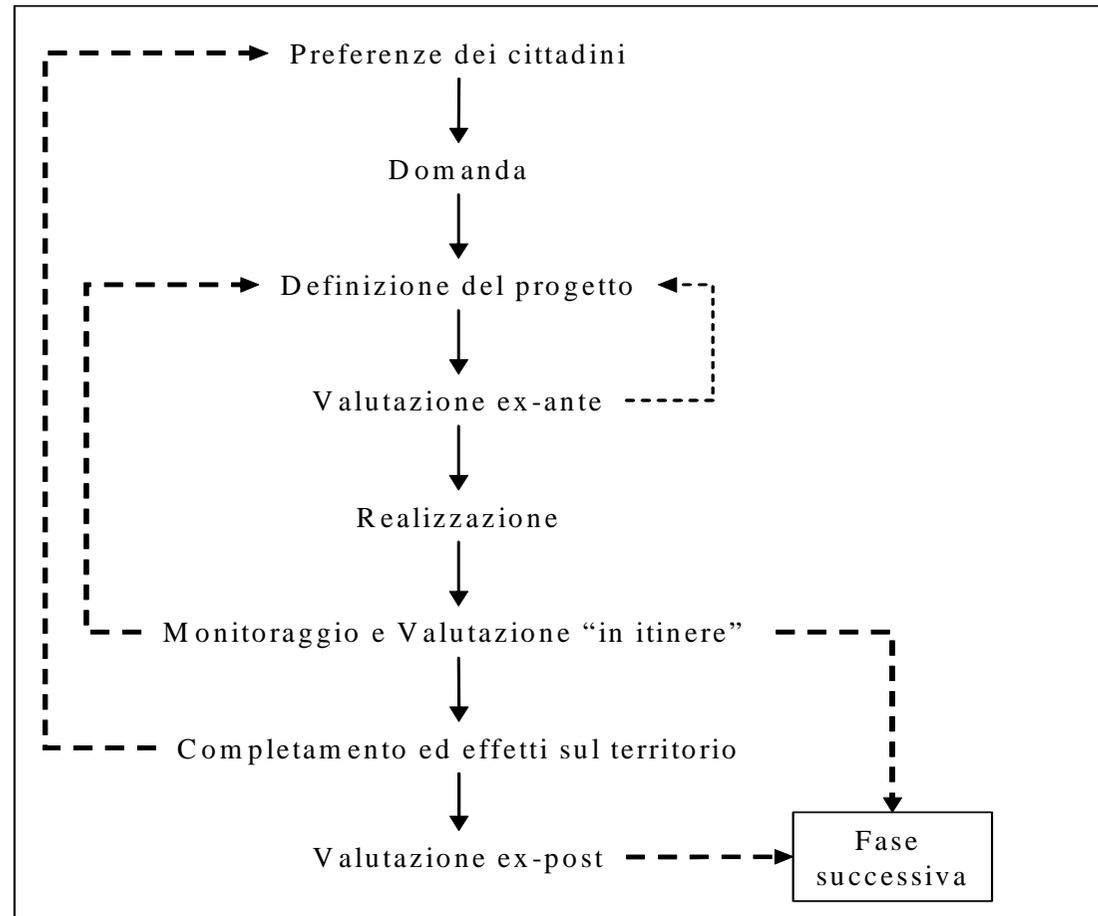
Alta Tuscia – Antica Città di Castro
Monti Reatini
Monti Simbruini
Valle di Comino
Isole Pontine

N.B. Preme evidenziare che la c.d. “area interna” dei Monti Reatini raggruppa gli stessi 44 Comuni che sono parimenti interessati dall’APQ per il “Progetto di riconversione e riqualificazione industriale del Sistema Locale del Lavoro di Rieti”

Fonte: DGR del Lazio N. 477/2014 e PSR Lazio 2014-2020

Definizione delle c.d. “aree interne”: il Comitato per le Aree Interne ha stimato che queste coprono 4.261 Comuni, interessando circa il 23% della popolazione italiana, come rilevata dal Censimento della Popolazione 2011. Il Comitato ha inoltre rilevato un'altra problematica che interessa ampiamente anche le “aree interne” del Lazio, ossia la grande frammentazione dei Comuni in queste aree.

Appendice III. Il “ciclo del progetto” nel caso della analisi degli investimenti pubblici



Antonio Bonetti

Fonte: BAGARANI M., BONETTI A. (2005), *Politiche regionali e Fondi Strutturali. Programmare nel sistema di governo della UE*, Ed. Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ)

Appendice IV. Piani di gestione del territorio e del patrimonio ambientale da consultare

Piano Energetico Regionale

Piano Regionale per il Risanamento della Qualità dell'Aria (PRRQA)

Piano Regionale di Tutela delle Acque

Piano di Gestione del Distretto Idrografico dell'Appennino Centrale

Piano di Gestione del Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale

Piano Stralcio di Assetto Idrogeologico (PAI) delle Autorità di Bacino competenti

Piano Regionale per le Attività Estrattive (PRAE)

Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti

Piano Forestale Regionale

Piano regionale di previsione, prevenzione e lotta attiva agli incendi boschivi (2011-2014)

Schema di Piano Regionale delle Aree Naturali Protette (PRANP)

Piano Territoriale Regionale Generale (PTRG)

Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR) del Lazio

Piano Territoriale Provinciale Generale (PTPG) – Per le 5 province

Fonte: Valutazione Ambientale Strategica (VAS) del PSR Lazio 2014-2020



My innovative start-up F4R Lab (project in progress)

Funds for Reforms Lab (F4R Lab) is an innovative start-up (according to the Steve Blank's definition and the Italian legislative framework for innovative start-ups) with the following **Vision**:

'A world where innovation and public policies are aimed at enhancing people's access to food, civil rights and economic opportunities in order to live decently.'

For the meanwhile, it is 'located' on my blog www.bonetti4reforms.com, built up as an open platform aimed at presenting and sharing ideas, new business models, innovative projects and, last but not least, innovative financing tools with the potential for building inclusive models for economic and social development.

The main research projects are: SFERA PUBBLICA 2.0, LEADER 2.0 and EUROPE 2.0.

ANTONIO BONETTI - *Independent expert on strategic planning, project management & fundraising*

Website/blog: <http://www.bonetti4reforms.com>

Mailto: a.bonetti@ymail.com