

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

1. Introduzione

La Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) sta trovando applicazione nella definizione dei programmi comunitari, inclusi i PSR, in relazione a quanto è stato stabilito nell'Accordo di Partenariato (AdP) e nel documento, predisposto nel dicembre 2014, "**Strategia Nazionale Aree Interne - Informazioni da inserire nei PO (FESR e FSE) e nei PSR (FEASR)**". Quest'ultimo era destinato a fornire a tutte le Autorità di gestione indicazioni comuni per la costruzione della strategia nei programmi, inclusi i PSR, e nel contempo fornire un approccio comune e coerente con la strategia contenuta nell'Accordo di Partenariato.

Nel corso dei primi mesi del 2014, inoltre, la programmazione della SNAI da parte del FEASR è stata discussa in alcune riunioni di coordinamento organizzate dal MiPAAF e, più approfonditamente, nel corso di un workshop finalizzato a verificare le problematiche incontrate nelle singole regioni e a definire le modalità di partecipazione del FEASR alla SNAI.

Inoltre, attraverso le missioni di campo ed i focus group realizzati nelle aree selezionate dalle Regioni, sono emerse problematiche specifiche nel campo dello sviluppo rurale, che andranno affrontate con interventi mirati dei PSR regionali e/o di altri Fondi SIE e di altre politiche, incluse quelle di carattere nazionale.

A seguito di una ricognizione dei PSR 2014-2020, nella stesura attuale, è emersa la necessità di una maggior precisione di elementi informativi nella definizione delle aree interessate, della dotazione finanziaria e delle modalità di intervento. Pertanto questa nota ha le seguenti finalità:

- a) precisare come esplicitare i criteri di scelta delle aree interessate alla strategia nei PSR;
- b) precisare le modalità di esplicitazione della dotazione finanziaria;
- c) approfondire le modalità di intervento attuabili nei PSR per le aree interne;
- d) mettere in evidenza alcuni fabbisogni specifici del sostegno FEASR alla strategia per le aree interne.

2. I criteri di scelta delle aree interessate

Nel documento **“Strategia Nazionale Aree Interne - Informazioni da inserire nei PO (FESR e FSE) e nei PSR (FEASR)”** si sottolineava la necessità di descrivere:

- le aree interne selezionate dalla regione e nelle quali interviene anche il FEASR nel quadro della strategia nazionale per le aree interne, specificando che tale selezione è avvenuta a valle del percorso istruttorio previsto dall'AdP;
- le criticità negli indicatori demografici (struttura e andamento demografico), economici, sociali e ambientali, così come evidenziato dal sistema di indicatori denominato “Diagnosi aree progetto”, mettendo in risalto la particolare situazione rispetto al resto delle aree rurali della regione, che non sono oggetto di intervento attraverso la strategia aree interne.
- i fabbisogni generali che scaturiscono dall’analisi (quelli specifici per ciascuna area saranno messi in evidenza dalla progettazione locale), ancorati a tematiche comuni che sono presenti particolarmente nelle aree interne.

Poiché la strategia ha come obiettivo prioritario quello di affrontare le sfide demografiche nelle aree interne, particolare attenzione va posta alla scelta e all’analisi degli indicatori socio-demografici e utilizzazione del suolo agricolo, quali:

- la variazione totale di popolazione (tra il 1971 e il 2011; tra il 2001 e il 2011)
- il tasso di invecchiamento della popolazione (quota di popolazione superiore a 65 anni sulla popolazione complessiva)
- la variazione della SAU (tra il 2000 e il 2010);
- la variazione del numero di conduttori delle aziende, siano essi giovani, a tempo pieno o a tempo parziale (tra il 2000 e il 2010).

Le aree individuate devono ovviamente presentare valori critici degli indicatori, che evidenzino problematiche maggiori rispetto alle altre aree regionali.

Naturalmente, giova ricordare che anche tutte le altre condizioni elencate nel documento **“Strategia Nazionale Aree Interne - Informazioni da inserire nei PO (FESR e FSE) e nei PSR (FEASR)”** vanno adeguatamente rispettate e in particolare l’appartenenza delle aree-progetto alle aree rurali di tipo C (intermedio) e D (con problemi di sviluppo) della zonizzazione nazionale.

La coincidenza tra aree interne oggetto della SNAI e aree rurali C e D è pressoché totale: si fa presente che nell’ambito delle aree-progetto SNAI, già individuate o in corso di selezione, sono solo sei i comuni direttamente beneficiari della strategia non appartenenti alle aree rurali di tipo C e D. Quattro di questi sei comuni nella programmazione 2007-2013 ricadono in aree Leader. Inoltre, tra i comuni associati alla strategia ma non beneficiari diretti sono otto quelli che non ricadono nelle aree C e D della classificazione AdP (cfr. prospetto seguente).

Tabella 1 - Aree-progetto SNAI: i comuni non appartenenti alle linee rurali di tipo C e D

Regione	Denominazione Area	Numero comuni	Comuni non inclusi in aree C e D		
			Ruolo nella Strategia	Progetto	Appartenenza a un GA
Abruzzo	Basso Sangro - Trigno	33			
	Subequana	24			
	Val Fino - Vestina	19			
	Valle Roveto	12		3	3
Basilicata	Alto Bradano	8			
	Marmo Platano	7			
	Mercure Alto Sinni Val	19			
	Sarmonto	8			
Calabria	Montagna Materana	15			
	Grecanica	15			
	Ionico - Serre	14			
	Reventino - Savuto	14			
Campania	Sila e Presila	19			
	Alta Irpinia	25			
	Cilento Interno	29			
	Tammaro - Terno	24			
Emilia Romagna	Vallo di Diano	15			
	Appennino Reggiano	10			
	Basso Ferrarese	13			
	Val Nure	13			
Friuli V.G.	Valmarecchia	11	4		3
	Alta Carnia	21			
	Dolomiti Friulane	15	1		
	Val Canale - Valli di Fella	8			
Lazio	Alta Tuscia	19		1	
	Monti Reatini	31			
	Monti Simbruini	22			
	Valle del Comino	18			
Liguria	Alta Valle Arroscia	11			
	Beigua e Unione SOL	8			
	Val di Vara	13			
	Val Trebbia	16			
Lombardia	Valchiavenna	13			
	Valtellina	5			
	Appennino Basso				
	Pesarese e Anconetano	10			
Marche	Ascoli Piceno	15			
	Nuovo Maceratese	19			
	Alto Medio Sannio	33			
Molise	Fortore	12			
	Mainarde	13			
	Matese	14			
	Piemonte	Val Bormida	33		
Val di Lanzo		19			
Val d'Ossola		21			
Valli Maira e Grana		21	1		1
Puglia	Monti Dauni	30	1	1	2
	Alta Marmilla	20			
Sardegna	Gennargentu -	11			
	Calatino	8			
	Madonie	21			
	Nebrodi	21			
Sicilia	Terre Sicane	12		1	
	Val Simeto	9	1		
	Bisenzio - Mugello -				
	Valdisieve	20			
Toscana	Casentino -				
	Valtiberina	16			
	Garfagnana	42			
Trento	Tesino	4			
Umbria	Nord-Est	10			
	Sud-Ovest	20			
	Val Nerina	14			
Valle d'Aosta	Bassa Valle	22			
	Gran Paradis	13			
Veneto	Agordina	16			
	Contratto di Foce	7			
	Sappada	6			
	Spettabile reggenza	8			
Totale		1072	8	6	9

Fonte : Banca dati Inea a supporto della diagnosi delle aree SNAI

Particolare attenzione merita l'area interna in cui si intende avviare il progetto prototipale, dove vanno verificate non solo le condizioni socio-demografiche e di utilizzazione del suolo agricolo e forestale, ma anche la presenza di capacità progettuale, di soggetti capaci di promuovere azioni collettive e, non ultimo in ordine di importanza, di comuni associati nella gestione di servizi.

3. Dotazione finanziaria e strumenti attivabili

La quantificazione della dotazione finanziaria è un obbligo previsto dall'Accordo di partenariato, il quale, lo ricordiamo, stabilisce che *«le Regioni definiscono all'interno dei POR e dei PSR l'ammontare di risorse dei Fondi (FESR; FSE; FEASR) da destinare all'attuazione di interventi per la strategia, gli obiettivi strategici specifici che intendono perseguire, e le modalità di individuazione delle risorse finanziarie mobilitate da ciascun programma interessato»*.

Alcune regioni si stanno orientando in favore una **dotazione finanziaria minima** pari all'1% delle risorse pubbliche (nazionali e comunitarie) del PSR (Toscana, Liguria, Umbria, Calabria). Altre hanno stabilito di concorrere, in modo conforme alle indicazioni del documento **“Strategia Nazionale Aree Interne - Informazioni da inserire nei PO (FESR e FSE) e nei PSR (FEASR)”**, alla dotazione minima per progetto (3,7 Meuro) (es. Emilia-Romagna). In realtà, queste risorse finanziarie, oltre a rappresentare una dotazione minima, quindi suscettibile di ulteriore incremento in corso d'opera, si affiancano a criteri di selezione favorevoli alle aree interne per diverse misure di intervento. In alcune regioni, tuttavia, la quantificazione della dotazione finanziaria è tuttora assente, il che richiede un adeguamento del PSR in questa fase.

Al riguardo, anche alla luce del lavoro svolto per la preparazione dei programmi in questi mesi, appare necessario specificare quanto segue:

- a) La dotazione finanziaria va quantificata per tutte le aree-progetto regionali in cui si applica la SNAI e non solo per la prima area prototipo;
- b) La quantificazione delle risorse finanziarie destinate alle aree-progetto include tutte le forme di intervento che la regione prevede di attuare, siano esse singole misure, approccio CLLD oppure progetti di cooperazione (art. 35 del regolamento sullo sviluppo rurale);
- c) Laddove possibile, è opportuno declinare la dotazione finanziaria nelle modalità di intervento che la regione prevede di attuare (menu di misure, CLLD, altre forme);
- d) La dotazione finanziaria complessiva con cui il FEASR contribuisce alla strategia va evidenziata anche nell'ITI aree interne, laddove adottato.

4. Le modalità di intervento attivabili nei PSR

a. Selezione di un menu di misure di intervento applicabili nelle aree interne

Questa modalità va associata ad una riserva finanziaria, in modo tale da assicurare una copertura di risorse per gli interventi nelle aree interne.

Presenta il vantaggio di essere attivabile con relativa rapidità, per far sì che il FEASR operi assieme agli altri Fondi nell'attuazione dell'APQ della singola area-progetto. Tuttavia, poiché gli interventi più appropriati nella singola area sono individuati solo nella strategia di area, presenta il rischio di generare una serie di rigidità per gli attori locali proponenti la strategia. Pertanto, appare opportuno che il menu di misure sia abbastanza ampio e diversificato, tale da coprire le esigenze locali, soprattutto in questa fase di formazione e definizione delle strategie stesse.

Tra le misure del PSR occorrerebbe concentrare l'attenzione su quelle di sostegno degli investimenti (piuttosto che sulle tradizionali misure a premio). Ciò consente di elevare la riserva finanziaria anche oltre la dotazione minima dell'1% nella dotazione dei bandi per le singole misure di intervento.

b. Approccio CLLD

Questa modalità prevede una progettazione che definisce a partire da una strategia locale. Tuttavia presenta l'inconveniente di essere condizionata dai modi e dai tempi necessari alla selezione dei Gruppi di Azione Locale (GAL), certamente più time-consuming di quelle operanti per attuare le singole misure.

Di conseguenza, in tutti quei casi in cui viene scelto l'approccio CLLD per intervenire nelle aree interne, appare necessario uno stretto raccordo e coordinamento tra la strategia locale e quella del GAL. Ciò implica che nella fase di scouting degli attori locali i GAL esistenti e quelli che intendano candidarsi a gestire l'approccio CLLD vengano ascoltati come portatori di idee e di competenze e, successivamente alla selezione, essi tengano conto della necessità di attivare le azioni definite attraverso percorsi coordinati con la strategia d'area e l'APQ.

A questo riguardo, per rafforzare l'azione dei GAL nelle aree interne, una quota delle risorse destinate all'approccio CLLD andrebbe riservata specificamente ad azioni funzionali alla SNAI ai GAL di queste aree.

c. Identificazione di criteri di selezione premianti

Questa terza modalità prevede l'introduzione di parametri favorevoli alla selezione di domande, nelle procedure a bando, provenienti dalle aree interne. È da ritenersi come complementare alle due precedenti modalità e, in ogni caso, non va disgiunta dalla fissazione di una riserva finanziaria a favore delle aree interne. Di per sé, infatti, parametri favorevoli, in presenza di risorse scarse e di

una competizione con le aree a domanda “forte” per l’esistenza di sistemi agro-alimentari competitivi, finiscono per non assicurare una vera discriminazione positiva per il sostegno delle aree interne, che sono aree generalmente a domanda “debole”.

d. Altre modalità di intervento

Tra le altre modalità di intervento rientrano, ad esempio, forme di progettazione che rientrano nell’approccio cooperativo di cui all’articolo 35 del regolamento sullo sviluppo rurale, ma con caratteristiche diverse dall’approccio CLLD in fatto di:

- Composizione e formalizzazione del partenariato (più “leggere” del GAL);
- Missione più limitata ad alcuni interventi specifici (es. diversificazione delle attività agricole, servizi alla popolazione, ecc.).

Naturalmente, anche per queste forme di intervento si pongono considerazioni analoghe a quelle evidenziate per l’approccio CLLD, sia in termini di tempistica sia di necessità di coordinamento con la SNAI.

5. Fabbisogni specifici nel sostegno FEASR alla strategia per le aree interne

Le fasi di analisi delle aree proposte dalle regioni, le visite di campo ed i focus group hanno fatto emergere due tipi di fabbisogni:

- a) Fabbisogni legati alla costruzione della strategia locale e alla predisposizione dell’APQ per area;
- b) Fabbisogni legati all’emergere di problematiche più generali per le politiche agricole, agro-alimentari e forestali nazionali

a. Fabbisogni legati alla costruzione della strategia locale e all’APQ per area

Nelle tematiche legate allo sviluppo locale, dalle aree interne emergono spesso quelle connesse ai sistemi agricoli e agro-alimentari, alle filiere foresta-legno e foresta-energia rinnovabile, alla disponibilità di servizi e infrastrutture per lo sviluppo delle filiere, alla dotazione di risorse umane e competenze esistenti sui territori, ecc. Tutte le aree stanno evidenziando l’esistenza di risorse consolidate su questi temi, spesso sotto-utilizzate, con grandi potenzialità di crescita dei mercati e delle relazioni con altri settori dell’economia locale.

Tuttavia queste risorse e gli attori che potrebbero promuoverle richiedono un’attenta fase di scouting e di sollecitazione, sia da parte del livello regionale, sia da parte nazionale. Più in dettaglio i fabbisogni emergono in due direzioni:

- a) In primo luogo, si manifesta la necessità della partecipazione attiva dell’amministrazione regionale per il FEASR nelle fasi cruciali dei focus group sulle aree pilota, per meglio

valutare le esigenze degli attori locali e i modi in cui il PSR e, più in generale, tutte le politiche agricole regionali possono rispondere a tali esigenze;

- b) In secondo luogo, emerge la necessità di expertise nazionali capaci di interpretare, lavorando con gli attori locali, le risorse agricole, agro-alimentari e forestali e le potenzialità di valorizzazione possibili in ciascun territorio. Data la estrema varietà dei territori e la loro numerosità, è necessario attivare un team tecnico di supporto alla progettazione locale in aree interne, che operi nei diversi contesti locali per tutto il periodo di costruzione delle strategie locali, fino alla definizione dell'APQ e successivamente nel monitoraggio e valutazione delle attività intraprese nel settore. Per questo motivo è in corso l'inserimento di questa attività nel Piano di azione della Rete Rurale Nazionale 2014-2020.

b. Fabbisogni legati all'emergenza di problematiche più generali per la politica agricola, agro-alimentare e forestale nazionale

L'esperienza di campo, a stretto contatto con le diverse realtà, ha consentito anche l'emergere di questioni e problematiche che hanno un riflesso sulle politiche nazionali, in quanto:

- Pongono esigenze comuni a più aree;
- Non sono affrontabili esclusivamente con gli strumenti del PSR;
- Richiedono approfondimento prima e azioni organiche e concertate successivamente, a carico di politiche diverse e di amministrazioni nazionali (in primo luogo il MiPAAF).

Tra le questioni poste all'attenzione nazionale e regionale vanno menzionate, a titolo di esempio:

- a) Le problematiche della frammentazione fondiaria e le relative esigenze di accorpamento;
- b) L'organizzazione delle filiere corte e lunghe e la valorizzazione dei prodotti di qualità con politiche che contemplino anche strumenti del primo pilastro della PAC (es. disaccoppiamento) o accordi di filiera promossi con disposizioni normative e finanziarie nazionali;
- c) L'erogazione di servizi di miglioramento genetico delle razze bovine, ovine e caprine minacciate da fenomeni di abbandono della zootecnia, settore particolarmente in difficoltà nelle aree interne, con strumenti e programmi nazionali in via di approvazione per il periodo 2014-2020;
- d) La gestione e tutela attiva del territorio e del patrimonio forestale con le relative esigenze di contrasto al dissesto idrogeologico e fornitura di servizi ecosistemici, ecc.

Tali questioni, insieme ad altre che si pongono all'attenzione delle politiche nazionali, richiedono, in alcuni casi, azioni di coordinamento tra PSR regionali e politiche nazionali per convergere sugli stessi obiettivi territoriali; in altri casi, invece, si tratta di pensare ad azioni di informazione sulle opportunità offerte dalle politiche nazionali o, se del caso, portare alla luce esigenze di rivisitazione critica della normativa nazionale e proposte di possibile adattamento ai fabbisogni emergenti nelle aree interne.