MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE
ALIMENTARI E FORESTALI

Report Focus Group
Rilevare i fabbisogni di Buone Prassi e Innovazioni di sviluppo rurale

2 DICEMBRE 2009

Rete Rurale Nazionale 2007.2013 - ITALIA
Rete di Reti nel Network Europeo per lo Sviluppo Rurale

il FUTURO nella RETE

Linea di Azione "Buone Pratiche" - Programma RRN

Report Gruppo di lavoro 1

Le problematiche di sviluppo locale in ambito rurale secondo gli attori istituzionali

1. Il contesto

Il primo dicembre 2009 ha avuto luogo a Roma il primo workshop di analisi dei fabbisogni in materia di sviluppo rurale nell'ambito delle attività della linea di lavoro "Buone Pratiche" all'interno del programma Rete Rurale Nazionale.
Una prima analisi dei fabbisogni in materia di sviluppo rurale era già stata condotta in sede di definizione del programma Rete e nell'ambito del Piano Strategico Nazionale; il workshop è servito a confermare il quadro definito e soprattutto a mettere in luce le problematiche più rilevanti così come percepite dai partecipanti e le questioni su cui è più urgente strutturare un lavoro di analisi e trasferimento di soluzioni innovative.

1.1 I partecipanti al gruppo di lavoro

Hanno preso parte al gruppo:

	Ente	**Nominativo**
1	Regione Lazio	Giovanni Ruffini
2	Regione Puglia	Luigi Trotta
3	Regione Piemonte	Mario Perosino
4	MiPAAF	Mariella Santevecchi
5	UPI	Ubaldo Marchesi
6	UNCEM	Sergio Gigli
7	ALSIA Basilicata	Domenico Cerbino
8	Cogea – AT PSR Calabria	Ugo Abbagnano
9	Rete Rurale Europea	Mara Lai
10	Ecosfera – Valutatori RRN	Paola Paris
11	SIN	Angelo Libertà
12	Ecosfera - Valutatori RRN	Virgilio Buscemi
13	CNEL	Maria Teresa Belsito

Il facilitatore è stata Monica Puel

1.2 I risultati del lavoro del gruppo

L'analisi realizzata dai partecipanti ha evidenziato l'esistenza di numerose problematiche rilevanti per lo sviluppo rurale che la Rete potrebbe contribuire ad affrontare offrendo esempi di casi di successo. I diversi fabbisogni sono stati prima analizzati singolarmente e quindi organizzati secondo le seguenti sei aree omogenee:

SVILUPPO LOCALE

In quest'area viene innanzitutto evidenziato dal gruppo come lo sviluppo locale non possa che essere integrato. L'integrazione riguarda le diverse Autorità di Gestione dei fondi comunitari, le differenti politiche, gli interventi e i finanziamenti che vengo attuati su medesimi territori. Viene invece

sottolineato come questa integrazione trovi difficoltà ad essere attuata in quanto i diversi attori non si parlano e gli interventi pertanto marciano secondo la configurazione cosiddetta "a canne d'organo".
La maggior parte delle nostre Regioni lavora senza prassi di collaborazione tra diversi Assessorati e neppure tra le Direzioni di uno stesso Assessorato. Si registrano pertanto delle sovrapposizioni di interventi che insistono su uno stesso territorio, dove i diversi attori di governo non hanno la possibilità di verificare le duplicazioni di interventi e finanziamenti.

Le Regioni hanno cercato di cogliere le sfide che provengono dalla nuova programmazione 2007-2013 elaborando PSR che prevedono interventi integrati. L'integrazione dei fondi e delle misure affermata nella nuova programmazione si scontra però con un'interpretazione molto restrittiva e a volte rigida dei Regolamenti e una complessità pratica di attuazione.

A ciò si aggiunge il dato strutturale della realtà italiana che si presenta con un panorama a macchia di leopardo dove, accanto a Enti territoriali di grandi dimensioni, molti ne esistono di piccole dimensioni, con scarse capacità tecnico-operative e una capacità di governo del territorio parcellizzata: è questo il caso delle Comunità montane e dei piccoli Comuni.

L'esigenza di integrazione è tanto più forte in un momento di crisi mondiale come quello attuale dove è elevato il livello nazionale di debito pubblico ed è sempre più sentita l'esigenza di ottimizzare l'utilizzo di risorse sempre più scarse.

Un ulteriore ostacolo all'integrazione a livello locale è dato dal fatto che, molto spesso, le organizzazioni che fanno parte del partenariato sociale accedono alle informazioni ma ne fanno oggetto di commercializzazione e questa prassi non agevola l'accesso alle informazioni da parte degli operatori che operano sul territorio.

E' inoltre evidenziato come sia difficile attuare efficacemente la territorializzazione delle politiche e farne accettare il principio a livello istituzionale. In Piemonte, ad esempio, il partenariato istituzionale ritiene che sia da privilegiare un approccio indifferenziato per gli interventi di promozione dello sviluppo rurale.

Lo sviluppo locale viene inoltre reso meno agevole dalla difficoltà di attivare interventi finalizzati a questo. E' il caso della gestione dell'Asse IV che è ancora una chimera per molte Regioni. Una delle motivazioni che viene identificata sembra far riferimento al fatto che la gestione di questo Asse è stata attribuita ai GAL che hanno difficoltà ad esperire tale ruolo gestionale anche per la complessità delle procedure necessarie per attuare gli interventi di tipo strutturale previsti nell'Asse.

Un ulteriore ostacolo allo sviluppo locale è dato dal fatto che l'aggiornamento dei documenti programmatori è molto complesso e lungo, dove invece i programmi dovrebbero essere degli strumenti flessibili in grado di rispondere alle esigenze mutevoli di una realtà in continuo cambiamento.

ENERGIE E PAESAGGIO

Quanto sta accadendo nelle aree rurali e in particolare rispetto alle energie rinnovabili (segnatamente eolico e fotovoltaico) può rappresentare un pregiudizio per l'idea di sviluppo contenuta nei documenti programmatori. Ci sono infatti casi di devastazione del territorio agricolo determinati dalla sperimentazione di forme di produzione di energie rinnovabili. L'integrazione delle politiche sembra infatti un requisito fondamentale per garantire un'efficace tutela del paesaggio che, in Italia, è fortemente condizionato dalla produzione agricola.

Le organizzazioni di categoria fanno inoltre richiesta di informazioni sulle modalità di conciliazione dell'esigenza di coltivazione del territorio e di utilizzo delle energie rinnovabili. Purtroppo ci sono casi di prevalenza degli interessi economici nel breve periodo rispetto le esigenze di tutela del paesaggio nel

medio-lungo periodo. A questo si aggiunge il fatto che in alcuni casi vengono abbandonate produzioni alimentari in favore di coltivazioni finalizzate alla produzione di energie rinnovabili.

RISORSE FINANZIARIE

L'accesso alle risorse finanziarie rappresenta un'ostacolo allo sviluppo locale. Infatti, il numero elevato e la complessità degli adempimenti necessari per accedere ai fondi portano molto spesso i beneficiari a rinunciare alle risorse.

E' inoltre difficile la spesa relativa alle Misure di investimento dell'Asse I in quanto l'accesso ai fondi avviene in regime di cofinanziamento e gli operatori devono fare i conti con un sistema bancario che concede prestiti con molta difficoltà come conseguenza della crisi finanziaria mondiale.

La lentezza nei pagamenti da parte delle Autorità competenti rende oltremodo difficile l'accesso alle risorse finanziarie. In parte ciò è dovuto alle novità introdotte dalla nuova programmazione che portano l'organismo pagatore a non effettuare i pagamenti nel caso di anomalie. Ciò appare particolarmente pregiudizievole per le piccole imprese agricole che risentono fortemente della perdita di somme che, anche se non particolarmente elevate, rappresentano un vantaggio per questi operatori che necessitano maggiormente degli aiuti.

INTEGRAZIONE DELLE POLITICHE

L'integrazione delle politiche di sviluppo è identificato come un requisito necessario per garantire lo sviluppo locale. Invece appare problematico il legame tra le politiche agricole e quelle attive negli altri settori (come l'agro-industria, il turismo, la sanità, i trasporti) nelle aree rurali.

E' difficile realizzare una vera programmazione integrata in quanto non ci sono dati a livello di piccoli territori sui legami tra il settore primario e gli altri settori (ce ne sono solo a livello regionale), ciò che sarebbe molto utile per orientare le scelte politiche. Si sconta pertanto la mancanza di dati quali-quantitativi sul legame che esiste tra agricoltura e altri settori a livello provinciale. Si registra l'inadeguatezza di un sistema di rilevazione dati che non appare attualmente in grado di rappresentare fedelmente la realtà territoriale (vedi i dati Istat) che appare sempre più complessa e non viene descritta adeguatamente.
In quest'ambito intervengono anche delle considerazioni politiche che determinano le caratteristiche dei sistemi di rilevazione: è il caso del censimento delle superfici forestali e delle conseguenze economiche di tali dati alla luce del protocollo di Kyoto.

Si sottolinea inoltre il fatto che esiste una interazione negativa sullo sviluppo locale delle altre politiche (Sanità, Scuola, Trasporti, Comunicazione). Lo sviluppo locale è logicamente influenzato da una serie di politiche che non sono solo quelle rurali. Se chiude una scuola, un ospedale o un'attività commerciale in un territorio si determina un impatto negativo sul territorio e sul suo sviluppo.

E' infine evidenziato come sia difficile rendere effettiva ed efficace la coerenza esterna del PSR con gli altri programmi: le rispettive AdG sono impegnate nel rispetto delle scadenze e degli adempimenti e ciò rende difficile attuare una strategia di più ampio respiro qual è quella di integrazione degli interventi.

COMPETITIVITA' SETTORE AGRICOLO

In questa area sono evidenziate le problematiche relative alla promozione della competitività del settore agricolo in contesti territoriali ristretti dove è difficile la lettura del territorio e il suo governo. Infatti molti PSR promuovono interventi di filiera ma la loro attuazione diventa difficile in quanto le disposizioni programmatiche definiscono limiti regionali di intervento. La realtà invece presenta collegamenti tra i diversi operatori della filiera a livello sovra-regionale.

Un problema relativo ai distretti rurali attivi in territori estesi è quello di incidere sugli operatori della filiera che fanno capo alla distribuzione. Questo problema sembra invece meno sentito nei piccoli territori dove si registrano esempi di successo.

Alcune Regioni sembrano infine poco sensibili alle caratteristiche peculiari dei prodotti di nicchia che hanno l'esigenza di evidenziare i loro specifici tratti di qualità per non essere confusi con i prodotti di grossa diffusione commerciale.

MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Questa area trasversale descrive problematiche relative ai sistemi di monitoraggio e valutazione.

Le Regioni hanno degli obblighi annuali di quantificazione degli indicatori di risultato e impatto. Il problema in questo ambito è dato dal fatto che è difficile pervenire alla definizione di un sistema comune di indicatori, necessario per ottenere dati comparabili e omogenei.

E' inoltre importante ma difficile per le Regioni avere un supporto nella verifica di efficacia degli indicatori, soprattutto per ciò che riguarda gli indicatori di carattere ambientale. E' questo un problema comune a tutte le Regioni.

Da un punto di vista più ampio, si può affermare che tutto il tema degli indicatori viene visto come un problema dalle Regioni, una questione complessa che rappresenta un ostacolo alla gestione dei programmi.

I problemi di sviluppo locale secondo gli attori istituzionali

SVILUPPO LOCALE	ENERGIE E PAESAGGIO	RISORSE FINANZIARIE	INTEGRAZIONE DELLE POLITICHE	COMPETITIVITA' SETTORE AGRICOLO
Partenariato	Energia Rinnovabile	Credito	Forte interazione negativa sullo sviluppo locale delle altre politiche (Sanità, Scuola, Trasporti, Comunicazione)	Distretti rurali/ produttivi Qualità Tracciabilità Marchi
Integrazione	Sviluppo rurale e paesaggio: integrare azioni e soggetti	Accesso al credito Asse I Misure di investimento	Legami tra agricoltura e altri settori nelle aree rurali	Difficoltà a strutturare filiere con vantaggi per i vari componenti
Condivisione di esperienze e competenze e nuove figure		Lentezza nei pagamenti	Condivisione sociale delle politiche di sviluppo locale	Limiti di un ristretto ambito territoriale di intervento
Integrazione politiche per le aree rurali			Rendere effettiva ed efficace la coerenza esterna del PSR con gli altri programmi	
Relazioni tra AdG, organizzazioni professionali e beneficiari			Mancanza di modelli organizzativi di sviluppo	
Scarsa capacità di individuazione delle problematiche (punti forza e punti debolezza) e di condivisione delle strategie di sviluppo a livello locale				
Interessi diversi/ partenariato Settore primario e altro Difficoltà di scelta				
Gestione Asse IV				
Attuare efficacemente la territorializzazione delle politiche (e far accettare il principio)				