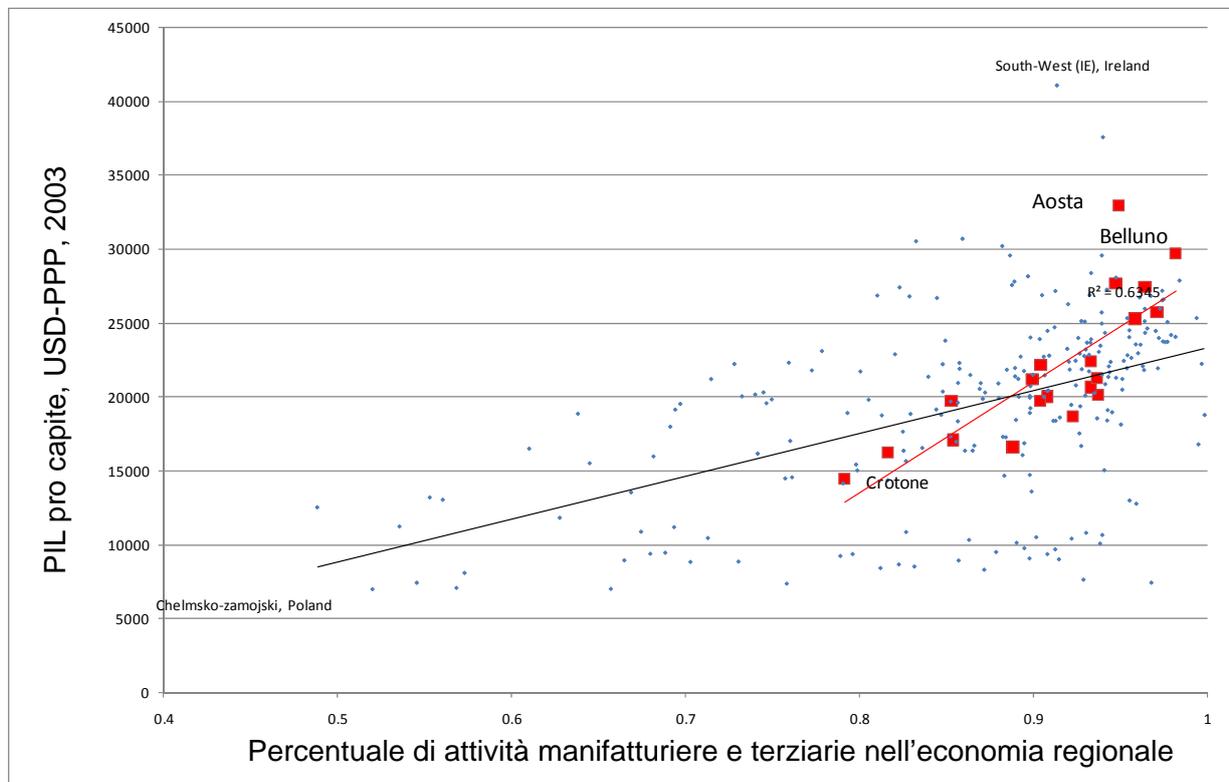


SINTESI DEL RAPPORTO OCSE SULLA POLITICA RURALE DELL'ITALIA

L'Italia rurale produce un PIL pro capite più alto della media delle regioni rurali dell'OCSE, grazie alla prossimità con le aree urbane...

1. Il PIL pro capite delle “aree prevalentemente rurali” (APR) Italiane è, in media, tra i più alti tra le APR dell'OCSE. Per esempio, le province di Aosta e Belluno, le più ricche APR del Paese, si collocano rispettivamente al terzo e settimo posto tra le APR dell'OCSE in termini di PIL pro capite. La buona performance dell'Italia rurale potrebbe dipendere dal fatto che il Paese è densamente popolato e le aree rurali sono ben connesse con network di città medie e piccole. L'Italia, in effetti, è uno dei paesi meno rurali dell'OCSE. I dati mostrano anche che c'è una correlazione positiva tra il numero di addetti nei settori manifatturiero e terziario, grandezze usate come “proxy” della diversificazione economica e il livello del PIL pro capite nel 2003. La diversificazione economica moltiplica le opportunità di impiego nelle aree rurali. Le APR hanno, in media, bassi tassi di disoccupazione, in alcuni casi inferiori a quelli delle aree urbane. Nelle province di Belluno e Aosta il tasso di disoccupazione è al di sotto del 5%, mentre nella provincia di Siena, il tasso di disoccupazione è al di sotto del 3%.

La performance dell'Italia rurale tra le regioni rurali dell'OCSE nel 2003

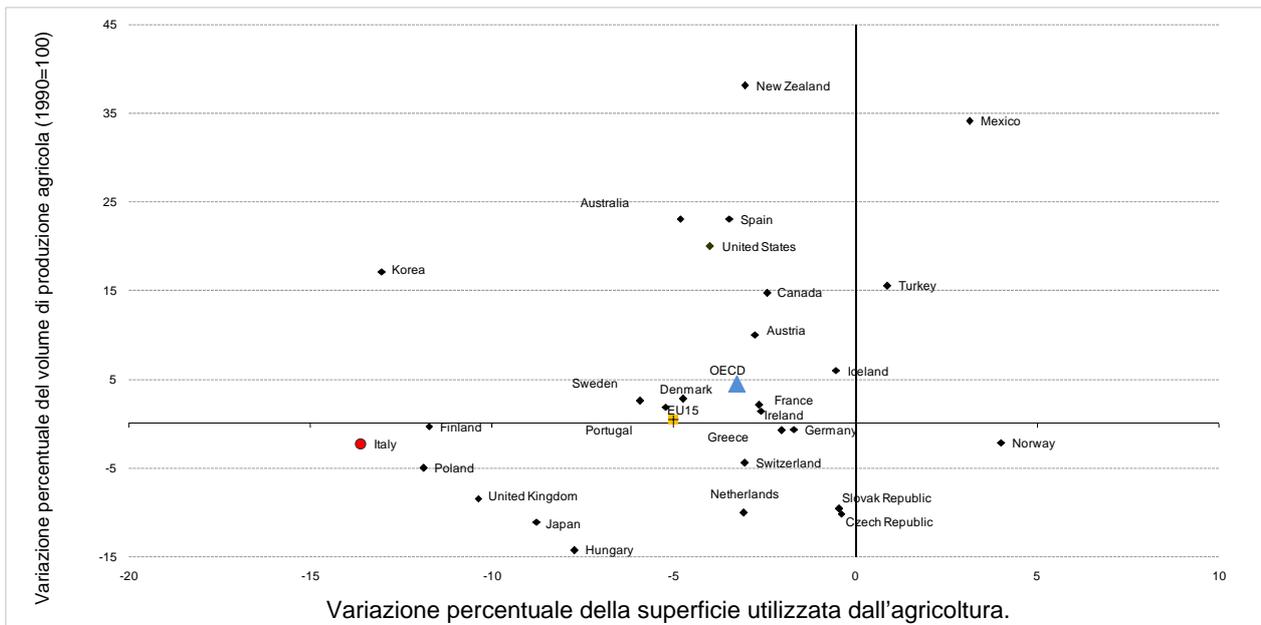


...e ad una base economica diversificata

2. Le APR e le aree rurali intermedie (ARI) comprendono alcune aree nelle quali lo sviluppo economico ha forti legami con la cultura locale, le tradizioni, e le amenità naturalistiche. Nonostante il volume dell'output si sia ridotto sin dal 1990, così come la superficie di terra utilizzata dalle attività primarie, l'agricoltura continua a fornire servizi all'ambiente (gestione del suolo, tutela della biodiversità) e alle attività di svago (manutenzione del paesaggio e delle aree campestri attrezzate per il tempo libero). L'agricoltura rappresenta, inoltre, un patrimonio di saperi e culture a supporto di un'ampia gamma di attività di successo come, ad esempio, l'industria alimentare. In Italia, i prodotti alimentari tradizionali comprendono 174 prodotti (MIPAAF, 2008) che fanno parte delle due categorie, o regimi, della UE: Indicazione Geografica Protetta (IGP) e Denominazione d'Origine Protetta (DOP). Le aziende coinvolte nella produzione di cibi e bevande IGP o DOP erano più di 80 mila nel 2007, il 20% in più che nel 2006 quando l'esportazione totale del comparto aveva raggiunto i 3.5 miliardi di euro (ISMEA, 2006). Un altro settore fiorente è il turismo che basa la propria competitività sulle risorse paesaggistiche e naturali. Il ricco patrimonio di coste, pianure e montagne, offre alle aree rurali numerose opportunità di sviluppo. L'Italia rurale nel 2006 ospitava circa 17 mila strutture agrituristiche, il 9.3% in più di quelle registrate nel 2005. Infine, il manifatturiero rappresenta una parte importante dell'economia rurale in Italia. Nel 2003, il 12% delle imprese manifatturiere italiane (541 mila) era localizzato nelle APR. Nelle APR connesse a reti di città medie e piccole la concentrazione di imprese manifatturiere prende spesso la forma del *distretto industriale Marshalliano*, che rappresenta un tipo di industrializzazione leggera e diffusa, basata sull'intensa divisione del lavoro tra le imprese, e con una struttura produttiva fortemente integrata alla comunità locale.

Indice del volume di produzione agricola e suolo utilizzato dalle attività primarie

1990-2004



Fonte: OCSE (2008) *Environmental Performance of Agriculture in OECD Countries Since 1990*

Malgrado le buone performance, la realtà locale è più complessa a causa dei possibili divari territoriali

3. In Italia le performance delle aree rurali variano in base alla loro localizzazione. Quelle localizzate nelle aree montane e in alcune aree del meridione scontano un ritardo di sviluppo. Questo rapporto usa la classificazione rurale dell'OCSE insieme a quella elaborata dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (MIPAAF) d'Italia. Sebbene la definizione del MIPAAF potrebbe essere migliorata (per esempio essa non considera l'accessibilità e l'isolamento delle aree rurali), ha almeno due aspetti positivi. Primo, è il frutto della collaborazione tra il governo centrale e i governi regionali. Secondo, fornisce alle politiche una dimensione territoriale. Il rapporto considera anche la distinzione tra le regioni "competitive" del nord e le regioni meridionali in "convergenza": Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Basilicata (quest'ultima in transizione). In generale (a parte alcune eccezioni), l'Italia settentrionale ha valori superiori negli indicatori socio-economici chiave. Per esempio, il PIL pro capite medio nelle regioni meridionali era di USD (in PPP) 17 436 nel 2005, 61.7% del valore registrato nel centro-nord (USD PPP 28 246). Nel 2001, la media del tasso di disoccupazione nelle APR del meridione era 21.7%, pari al 13% in più delle APR settentrionali. Inoltre, il divario tra il nord e il sud del paese sembra rappresentare un fenomeno strutturale, poiché le performance di breve periodo (crescita economica tra il 2000 ed il 2004) non dipende dalla localizzazione delle aree rurali.

Categorie di aree rurali secondo la classificazione del MIPAAF

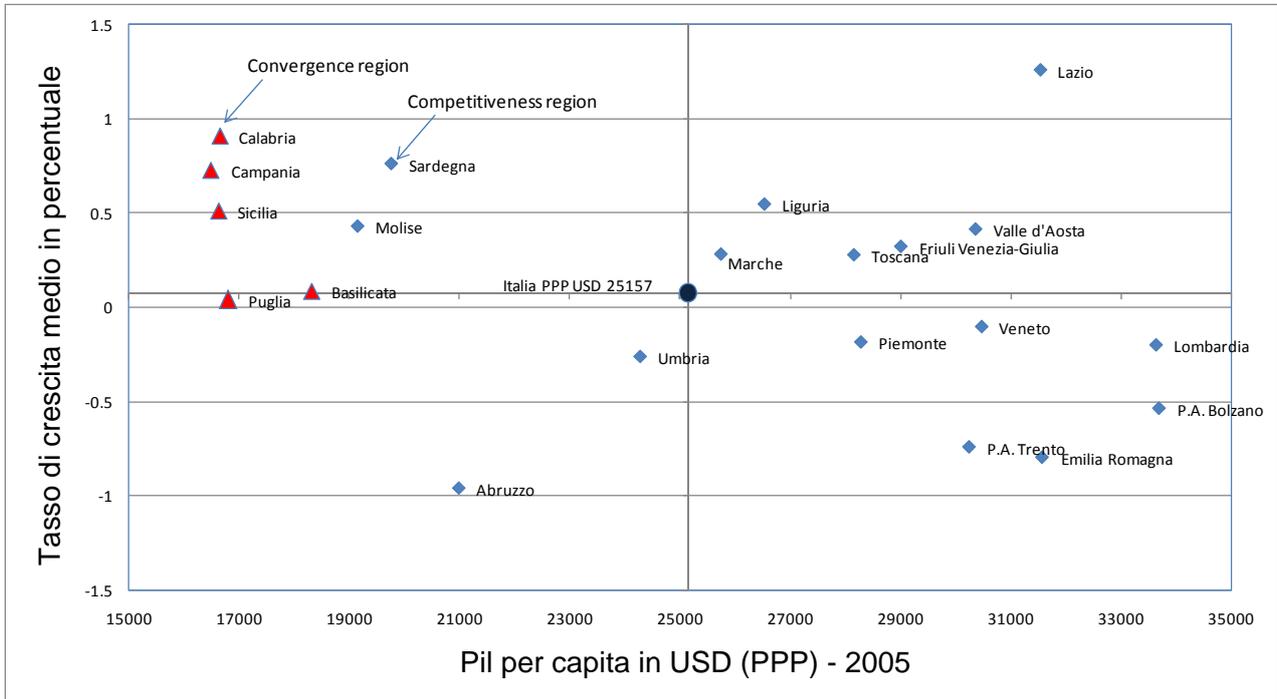
Aree rurali con agricoltura intensiva e specializzata. Queste aree comprendono 1 632 comuni, ospitano il 22% della popolazione nazionale, e sono prevalentemente localizzate nelle pianure dell'Italia settentrionale e centrale, vicino ai grandi poli urbani. Le attività primarie sono altamente specializzate e "capital intensive".

Aree rurali intermedie. Appartengono a questa categoria 2 676 comuni, prevalentemente localizzati nelle aree collinari e montagnose. Esse rappresentano il 24% della popolazione italiana e il 32% del territorio nazionale. Il settore primario ha registrato forti segnali di crisi nell'ultimo decennio, perdendo una considerevole parte di terra utilizzata.

Aree rurali con problemi di sviluppo. Questo gruppo comprende 2 759 comuni, il 12% della popolazione italiana. La maggior parte di queste aree sono localizzate nei territori montagnosi o collinari, mentre un numero minore è nelle pianure del sud e delle isole (Sicilia e Sardegna). In media, queste aree presentano un ritardo nella dotazione di servizi pubblici e privati rispetto alle altre zone del paese.

Fonte: Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali d'Italia, 2008

Reddito e crescita nelle regioni Italiane (2000-2005)

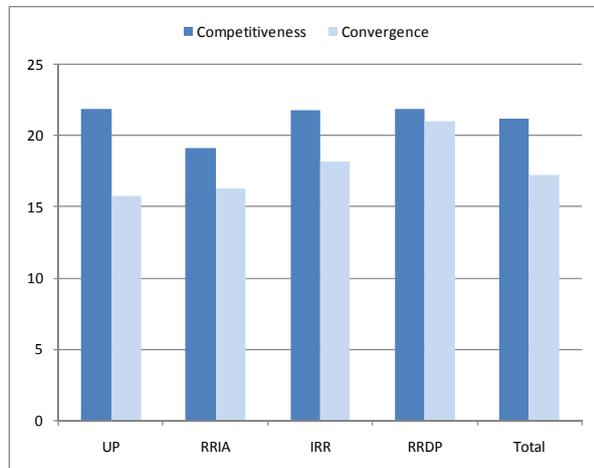


Source : OECD Regional database

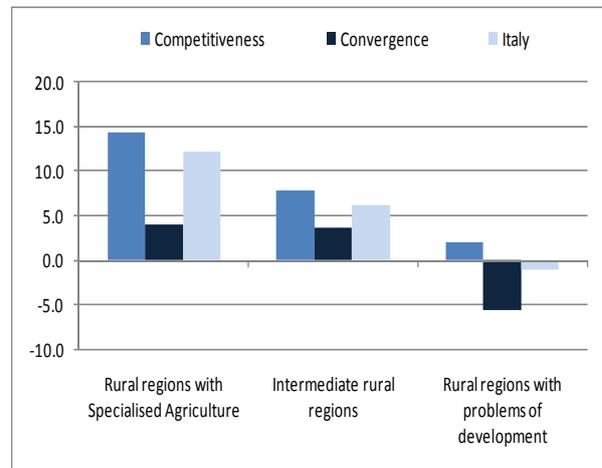
Le aree rurali affrontano delle sfide strutturali, in particolare l'invecchiamento e lo spopolamento che potrebbero minare la sostenibilità di alcuni servizi pubblici di base

4. La concentrazione di abitanti con più di 65 anni è molto alta nelle aree rurali, ed aumenta nel tempo. L'invecchiamento della popolazione è un trend nazionale. Nel 2006, in Italia, il rapporto tra la popolazione con più di 65 anni e quella inferiore ai 15 era di 141/100, il valore più elevato nell'OCSE dopo Germania e Giappone. La percentuale di pensionati è cresciuta dal 15.5% nel 1992 a circa il 20% nel 2006. La concentrazione di anziani va di pari passo con la povertà. Secondo l'ISTAT, nel 2001, il 45% delle famiglie al di sotto della linea di povertà aveva un membro con più di 65 anni. L'invecchiamento è persino più intenso nelle APR, dove la popolazione con più di 65 anni costituiva il 22% della popolazione nel 2006, con un aumento della concentrazione pari al 21% dal livello registrato nel 1992. Nelle APR in "convergenza", il fenomeno dell'invecchiamento si è accompagnato allo spopolamento. In questa parte del Paese - tra il 1992 e il 2006 - le APR hanno perso il 6% della popolazione (il 7% in Calabria).

Concentrazione di anziani (+65) nelle aree rurali 2006



Bilanci demografici nelle aree rurali 1992-2006



Fonte: OCSE (2008) Italy Background Report, unpublished

(i) La diminuzione dei giovani nelle aree rurali minaccia la sostenibilità dei servizi educativi

5. Invecchiamento e spopolamento minacciano anche la sostenibilità dell'attuale sistema scolastico. Nelle APR, tra il 2003 e il 2006, nonostante il numero costante di scuole, il numero degli studenti iscritti alla scuola media inferiore e superiore è diminuito rispettivamente del 1.7% e del 7.1%. In particolare, nelle APR nelle regioni in "convergenza", il numero di studenti iscritti alla scuola media inferiore e superiore è diminuito rispettivamente del 3.7 e del 10%. Se tale tendenza dovesse continuare, il risultato probabile è che alcune scuole saranno chiuse nel prossimo futuro, minacciando la sostenibilità delle comunità rurali. Inoltre, specialmente nel caso delle scuole medie superiori, gli studenti devono affrontare lunghi spostamenti. Questo potrebbe avere un impatto sul fenomeno dell'abbandono scolastico, che in Italia è particolarmente alto.

(ii) La concentrazione degli anziani incide sui costi del servizio sanitario pubblico

6. Un altro servizio pubblico particolarmente esposto alle conseguenze dell'invecchiamento della popolazione è quello sanitario. La concentrazione di anziani ha aumentato la richiesta di servizi sanitari e cure mediche. Tuttavia, la maggior parte degli ospedali e delle strutture sanitarie sono localizzate nelle aree urbane (57% del totale – più del 60% dei posti letto negli ospedali – secondo la classificazione territoriale del MIPAAF). L'introduzione dei distretti sanitari per razionalizzare l'offerta di servizi sanitari, non si è evoluta in maniera omogenea nel Paese. In alcune aree, le strutture sanitarie non sono organizzate secondo una logica "territoriale" e in molte regioni meridionali c'è una densità elevata di ospedali che non sono equipaggiati per fornire assistenza di qualità. Il risultato è che la popolazione locale tende a migrare verso i centri urbani per accedere a servizi sanitari di qualità.

Spopolamento e invecchiamento sono parzialmente alleviati dall'arrivo di lavoratori stranieri, ma la loro integrazione pone alcune sfide.

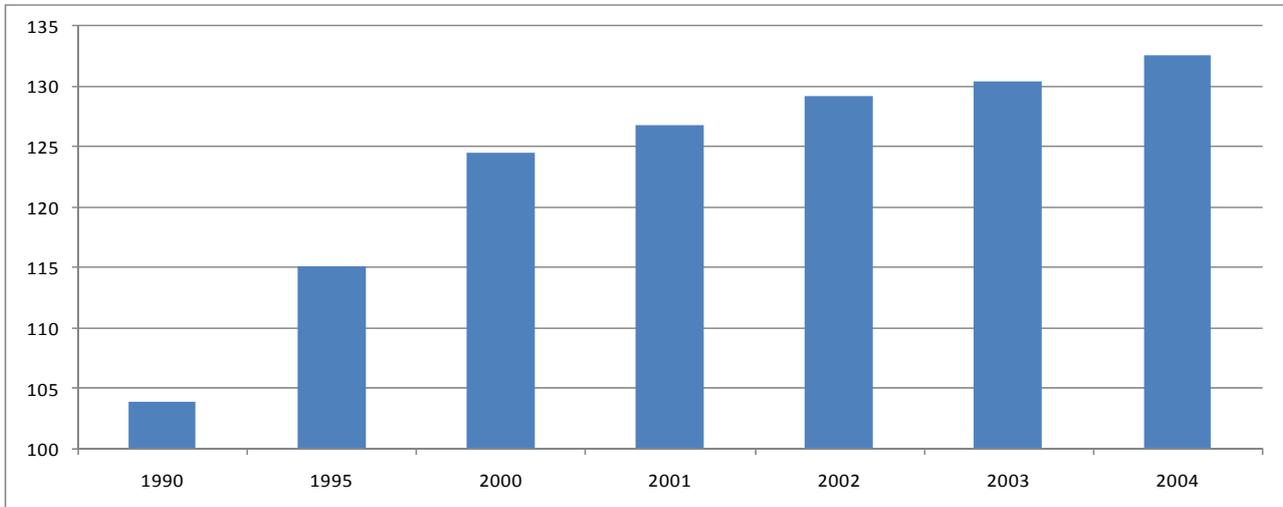
7. Sebbene l'immigrazione sia generalmente considerata come un fenomeno urbano, durante l'ultimo decennio, la percentuale di lavoratori stranieri che vivono nelle aree rurali è costantemente aumentata. In media, nel 2003 c'erano 23.5 immigrati per 1000 abitanti nelle APR (la media nazionale era

di 34.4). Le più alte concentrazioni, tra 55 e 50 immigrati per 1000 abitanti, sono state registrate nelle provincie di Perugia, Arezzo, e Siena. Durante lo stesso periodo la concentrazione media nelle aree rurali intermedie era di 30 immigrati per 1000 abitanti, e alcune provincie come Mantova, Macerata, e Piacenza erano sopra o vicine ai 60 immigrati per 1000 abitanti. I lavoratori stranieri si concentrano nelle regioni rurali per differenti ragioni. In primo luogo, gli immigrati che lavorano nei centri urbani possono decidere di vivere in aree rurali intermedie perché non in grado di affrontare i costi connessi con la scelta di abitare in città. In secondo luogo, i lavoratori stranieri sono assorbiti da attività ad alta intensità di lavoro nel settore primario o secondario, localizzate nelle aree rurali. Infine, a causa dell'invecchiamento della popolazione, le aree rurali attraggono lavoratrici straniere dedicate alla cura degli anziani (le *badanti*). Gli immigrati rappresentano un'opportunità per ripopolare le aree rurali e per arricchirle con culture differenti. Tuttavia, una concentrazione di popolazione straniera, se non propriamente gestita, potrebbe anche creare un attrito all'interno di comunità tradizionali e solitamente omogenee, come quelle rurali. Casi in cui la presenza di una comunità di immigrati genera tensioni sono già visibili in alcune regioni rurali intermedie.

In Italia l'urbanizzazione incontrollata e la mancanza di infrastrutture di trasporto generano congestione ed inquinamento nelle aree rurali

8. L'urbanizzazione incontrollata che ha avuto luogo in aree molto estese genera esternalità negative nel "milieu" rurale. Le regioni metropolitane italiane sono cresciute con un limitato controllo durante gli ultimi trent'anni. In particolare, lo sviluppo di insediamenti urbani e la localizzazione di nuove aree industriali non è stata accompagnata dallo sviluppo di infrastrutture di trasporto adeguate. Ciò ha provocato la congestione dei flussi di traffico, l'aumento dell'inquinamento, del costo della vita, e l'intensificazione dei problemi sociali connessi alla concentrazione di lavoratori stranieri (per esempio, alcune "enclave" di immigrati sono localizzate appena fuori dai centri urbani dove gli immigrati lavorano). Lo sviluppo urbano incontrollato potrebbe anche aggravare i problemi relativi allo smaltimento e alla gestione dei rifiuti. Il crescente pendolarismo è tra i fattori che incidono negativamente sull'emissione di *gas serra*, che è in continua crescita in Italia. Nello specifico il trasporto privato tramite automobili genera circa il 20% dei *gas serra* in Italia. A causa dello sviluppo incontrollato delle città e della mancanza di servizi di trasporto pubblico (utilizzati solo dal 16% della popolazione nazionale) nelle regioni rurali, il Paese dipende fortemente dal trasporto su strada. Nel 2005 c'erano 35 milioni di automobili in Italia, e la proporzione tra automobili ed abitanti ha ormai raggiunto il valore 60/100, ciò rende l'Italia il paese europeo con la più alta concentrazione di automobili. Inoltre, nel 2005, 8 milioni di veicoli commerciali hanno trasportato 188 miliardi di tonnellate di merci, in altre parole il 75% del trasporto commerciale totale (Ambiente Italia, 2007; Rapporto ISSI, 2007). Questo comparato al 15% del trasporto marittimo, e al 10% del trasporto commerciale ferroviario. Questi dati illustrano un serio problema di sostenibilità ambientale.

Emissioni di gas serra (tonnellate) in Italia
1990-2004



Fonte: OCSE (2008) Italy Background Report, unpublished

L'inquinamento del suolo e delle acque minaccia le amenità naturalistiche

9. Le amenità naturalistiche rappresentano una risorsa fondamentale per lo sviluppo locale, ma in molte aree l'ambiente è sottovalutato, usato in maniera impropria, o minacciato. Nell'agricoltura prevalgono le tecniche intensive, che riducono la sostenibilità delle attività primarie. Dopo una crescita costante, la superficie irrigua ha cominciato a diminuire solo nel 2003, quando l'Italia era al sesto posto tra i trenta paesi OCSE in termini di consumo di metri cubi d'acqua impiegati nell'agricoltura (OECD, 2008). Le attività primarie inoltre contribuiscono all'inquinamento delle acque superficiali. L'agricoltura origina più del 60% dei nitrati e più del 30% del fosforo presenti nelle acque di superficie (OECD, 2008). Si riscontrano, inoltre, alti rischi di perdita del suolo nelle zone coltivate a elevata meccanizzazione. La degradazione del suolo è un problema ambientale diffuso nel Paese, ma non ci sono dati per valutarne correttamente l'evoluzione. Circa il 70% del territorio italiano è soggetto al rischio di erosione accelerata del suolo. L'area coperta da foreste è in costante aumento, ma una larga porzione di territorio montagnoso è esposta a smottamenti. Prima del 1970, l'Italia aveva un numero relativamente esiguo di aree protette. Da allora, si è assistito ad un costante aumento e oggi le aree protette coprono quasi il 10% del territorio nazionale. Tuttavia, nonostante l'espansione, alcune aree umide (paludi e lagune), di importanza internazionale, sono minacciate e competono con il radicamento dell'agricoltura e con l'urbanizzazione.

Il crimine organizzato influisce sull'efficacia delle politiche nelle aree rurali meridionali più isolate

10. A causa della presenza del crimine organizzato, alcune aree rurali isolate del Mezzogiorno mostrano livelli di criminalità comparabili a quelli delle aree urbane. Nei paesi OCSE, il contesto sociale "rurale" è generalmente considerato molto più sicuro rispetto a quello urbano, dunque gli alti tassi di criminalità di alcune delle regioni rurali italiane rappresentano un'eccezione. Tuttavia, la situazione in Italia sta migliorando. L'azione (di polizia e di intelligence) dello Stato, unita all'impegno di ONG, organizzazioni religiose, e del settore privato nella definizione e attuazione di interventi per ridurre o sradicare le attività criminali nelle regioni rurali, ha raggiunto importanti risultati. Tuttavia, la criminalità organizzata rappresenta ancora una forte distorsione per l'attuazione delle politiche e c'è bisogno di intensificare le esperienze locali che sono riuscite a ridurre questa distorsione. Per esempio, alcuni

interventi hanno convertito beni appartenenti ad esponenti della criminalità in “beni collettivi” al servizio della comunità locale, o in attività economiche competitive. Questi interventi hanno anche fornito opportunità d’impiego con un alto valore simbolico ai giovani del posto. Moltiplicare tali esperienze in queste aree consentirebbe sia di favorire l’imprenditorialità, sia di migliorare l’attaccamento della popolazione ai luoghi e alle comunità (capitale sociale), fattori che sono attualmente compromessi dalla presenza del crimine organizzato.

La strategia di sviluppo rurale italiana deriva dalla politica regionale e agricola dell’UE...

11. In Italia le politiche che supportano esplicitamente lo sviluppo e la sostenibilità delle aree rurali dipendono sia dalla politica regionale che dalla politica agricola. La struttura di politica economica che ne deriva si basa su tre componenti concettuali differenti: 1) il quadro agricolo dell’UE; 2) lo schema dei fondi strutturali per lo sviluppo regionale e sociale dell’UE; e 3) il quadro nazionale, che integra gli altri ed offre un supporto mirato alle aree in ritardo di sviluppo. Questa struttura riflette i punti fondamentali dell’attuale quadro di programmazione dell’UE (2007-2013) – cioè la Politica di Sviluppo Rurale, parte della Politica Agricola Comunitaria (PAC), supportata dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), e la Politica Regionale supportata dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e dal fondo sociale europeo (FSE). Due documenti (che derivano dal nuovo schema legislativo dell’UE) guidano la politica di sviluppo rurale, il Piano Strategico Nazionale (PSN), redatto dal MIPAAF che riguarda il funzionamento delle nuove politiche di sviluppo rurale (PSR) nell’ambito del secondo pilastro della PAC, e il Quadro Strategico Nazionale (QSN), redatto dal Ministero per lo Sviluppo Economico (MISE), che fornisce una strategia unitaria per lo sviluppo regionale del Paese e che guida i programmi operativi dei fondi strutturali europei (FESR e FSE) e i programmi del fondo per le aree sottoutilizzate (FAS). Il PSN e il QSN si coordinano a vicenda, pur rimanendo istituzionalmente separati. Il PSN coordina i Piani di Sviluppo Rurale (PSR), mentre il QSN coordina i Programmi Operativi Regionali e i programmi finanziati dal FAS. Il PSN e il QSN rappresentano un primo tentativo di arrivare ad una dinamica istituzionale integrata con forti relazioni istituzionali orizzontali al livello centrale, come evidenziano i processi di coordinamento e di coinvolgimento di diversi attori per definire le priorità in questi due documenti strategici.

12. Il PSN rappresenta, “de facto”, il documento della politica rurale visto che definisce la strategia nazionale per il settore agro-industriale e per le aree rurali. Il PSN rispecchia i tre principali obiettivi della politica dell’UE: (i) aumentare la competitività del settore agricolo e forestale; (ii) valorizzare l’ambiente e la campagna attraverso la gestione del territorio; (iii) migliorare la qualità della vita nelle aree rurali e favorire la diversificazione delle economie locali. Il QSN, a sua volta, seguendo la politica regionale europea, fissa due principali obiettivi da raggiungere attraverso il coordinamento tra la politica regionale e la politica di sviluppo rurale: (i) migliorare le condizioni di contesto per facilitare lo sviluppo del settore agroindustriale e delle altre attività economiche in grado di garantire redditi alternativi; e (ii) migliorare l’attrattività delle aree rurali attraverso la diversificazione dell’economia e il miglioramento della qualità della vita.

...ed è in gran parte progettata e implementata dai governi regionali

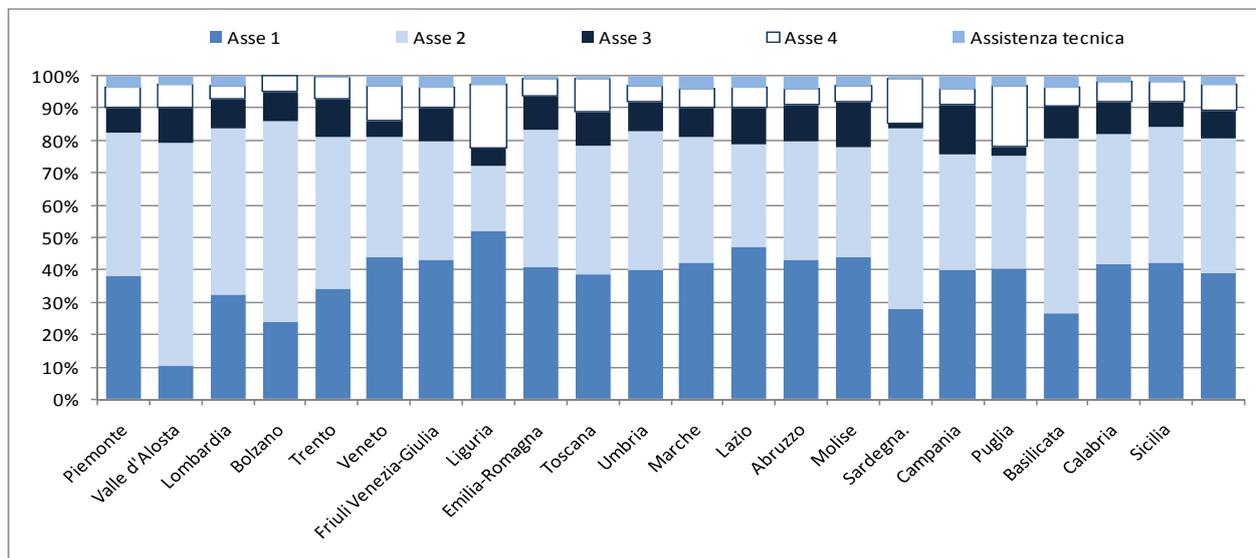
13. L’Italia ha una struttura istituzionale decentrata e i governi regionali sono responsabili per la programmazione e l’attuazione degli interventi nelle aree rurali secondo gli schemi del PSN e del QSN. Le riforme effettuate negli anni novanta e, in particolare, la riforma costituzionale del 2001 hanno conferito ai governi regionali ampi poteri legislativi e amministrativi, in particolare nei campi dell’agricoltura, commercio, sanità, turismo, e lavori pubblici. Le concomitanti riforme fiscali hanno, inoltre, garantito alle regioni un controllo maggiore sulle risorse e un ruolo più importante per quanto riguarda le decisioni di spesa che si è tradotto in una progressiva riduzione della dipendenza dal finanziamento centrale e un

maggior affidamento di finanziamenti consoni alle capacità fiscali di ogni regione (Banca d'Italia, 2006). Di conseguenza, ogni governo regionale disegna le proprie politiche nelle aree rurali attraverso un PSR per il FEASR e i POR per i fondi strutturali legati alla politica di sviluppo regionale. L'interazione tra il governo centrale e le 19 regioni e le 2 province autonome di Trento e Bolzano, è così importante che, come discusso sopra, anche l'attuale classificazione territoriale delle aree rurali italiane sviluppata dal MIPAAF deriva da un lungo processo di interazione tra i due livelli di governo.

Nonostante l'ampiezza delle sfide da affrontare, l'approccio generale dell'Italia allo sviluppo rurale nel caso del MIPAAF continua ad essere troppo focalizzato sul settore primario...

14. L'approccio italiano allo sviluppo rurale sembra trascurare i pressanti problemi sociali nelle aree rurali in favore di un approccio fortemente settoriale in favore dell'agricoltura. Per esempio, il focus sul settore primario è presente in alcune delle priorità elencate dallo strumento di politica nazionale per lo sviluppo rurale, il PSN, che si propone di: *promuovere la competitività nel settore agroindustriale e della silvicoltura; e promuovere le qualità professionali e la produzione in agricoltura*. L'allocazione delle risorse finanziarie rispecchia tale posizione: degli 8 292 miliardi di euro stanziati per lo sviluppo rurale in Italia, meno del 30% è dedicato a misure economiche e sociali di ampio respiro che vanno oltre l'agricoltura e la silvicoltura (Assi III e IV). Secondo il quadro FEASR, tutti questi programmi sono tenuti a impegnare un minimo del 10% delle risorse UE sull'Asse III – per supportare la diversificazione dell'economia rurale e il miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali. Tuttavia, nella pratica, in molti di questi programmi si nota l'assenza di una vera consapevolezza delle politiche sociali o economiche in senso più ampio, e mancano chiari obiettivi per soddisfare i bisogni sociali. La politica si concentra sull'utilizzo dei fondi degli Assi I e II del FEASR per migliorare la competitività dell'agricoltura (e della silvicoltura), e per ridurre l'impatto ambientale, anche nelle aree più ricche del Paese, dove il settore agrario ha già performance molto positive. Per esempio, se si misura l'intensità della spesa pro capite nel settore primario nel periodo 2007-2013, l'Emilia-Romagna (tra le più ricche regioni d'Italia) riceverà 1 738 euro all'anno dal budget PSR dell'UE, mentre la Calabria (la regione più povera del Paese) riceverà 1 821 euro l'anno. La variazione dell'intensità della spesa pro capite è tra 1.8 e 3.9 mila euro all'anno per le regioni meridionali e tra 1.4 e 10 mila euro per le regioni settentrionali e centrali. Ad ogni modo, i PSR sono progettati al livello regionale e pertanto il forte accento sull'agricoltura e l'equilibrio finanziario che si osservano nei dati nazionali riflettono in realtà le scelte delle singole regioni.

Spesa per Asse a livello regionale
2000-06



Fonte : OCSE (2008), Italy Background Report, unpublished

15. L'iniziativa comunitaria LEADER, che permette un approccio olistico allo sviluppo rurale attraverso iniziative locali come i Gruppi di Azione Locale (GAL), e i Progetti Integrati Territoriali (PIT) non trovano un adeguato spazio all'interno dei programmi, sebbene abbiano il potenziale per promuovere lo sviluppo e la diversificazione economica delle aree rurali. Nonostante i Gal si siano dimostrati un proficuo strumento di politica di sviluppo rurale, specialmente quando il loro territorio di azione è propriamente definito e rappresentato da una comunità integrata, l'allocazione di risorse finanziarie ai GAL continua ad essere bassa (ISFOL, 2003). Similmente, i PIT che rafforzano l'importanza dell'approccio integrato dal basso tramite un aumento degli accordi tra il settore pubblico e i privati, dando un ruolo marginale al governo centrale, risentono di un'allocazione insufficiente di risorse. Anche questi strumenti evidenziano buoni risultati, specialmente dove una organizzazione locale (privata), come per esempio un sindacato o associazione di industriali, è coinvolta nel processo di formazione e gestione del PIT.

...mentre nel caso della Politica Regionale, l'impatto dei programmi su temi specificatamente rurali è limitato da un mandato di sviluppo regionale più ampio

16. La politica regionale adotta il principio di coesione ma l'impatto dei programmi su temi specificatamente rurali è limitato dall'ampiezza del mandato per questo genere di politiche, che comprende temi urbani e interventi orizzontali. Il principale obiettivo della politica regionale, ora supportata dal FESR, dal FSE e da fondi nazionali e regionali, è di ridurre le disparità esistenti tra le regioni e di migliorare la competitività e la produttività nazionali. In tal modo, nel contesto della politica di sviluppo regionale, la componente rurale è altamente diversificata, sia tra le regioni ed anche all'interno di esse. Il MISE ha condotto un'analisi delle categorie di spesa all'interno dei programmi regionali tra il 2007 e il 2013, riclassificandole secondo criteri territoriali e considerando i programmi co-finanziati dal FESR e dal FSE, e anche quelli inter-regionali. Dall'analisi è emerso che solo il 6% della spesa era specificatamente rivolto ad interventi rurali, mentre il 51.6% riguardava interventi non territoriali, il 38.8% interventi potenzialmente localizzati in aree urbane o rurali e il 3.7% interventi esplicitamente urbani. In Italia, quindi, circa il 15% dei fondi inerenti alla politica regionale è esplicitamente devoluto alle aree rurali.

Il ristretto focus della politica rurale sembra incidere sulla sostenibilità dello sviluppo rurale specialmente in aree in ritardo di sviluppo e non riesce a valorizzare i vantaggi competitivi delle regioni rurali

17. Una pianificazione rurale strategica dovrebbe considerare la possibilità di offrire maggior supporto alle aree in evidente difficoltà. Tale strategia potrebbe mettere al riparo la politica rurale da pressioni politiche e settoriali sull’allocazione delle risorse, che attualmente tendono a concentrare l’investimento nelle zone più ricche. Se a prima vista concentrare le risorse dove i rendimenti sono più elevati può sembrare una prospettiva attraente per mantenere la crescita economica e le opportunità nelle aree rurali, c’è il rischio che una strategia di sviluppo focalizzata sulla competitività di breve periodo di un solo settore non sia sostenibile nel lungo periodo. Per esempio, indirizzare il sostegno delle politiche verso il raggiungimento di economie di scala, bassi costi di produzione e prezzi più competitivi nel settore agricolo, per competere con altre parti d’Europa o del mondo, potrebbe portare all’impoverimento della forza lavoro, a una perdita delle ricchezze e delle tradizioni ambientali e culturali del mondo rurale e, dunque, a un impoverimento generalizzato dei fattori alla base dello sviluppo nelle aree rurali. Queste dinamiche non concorrerebbero allo sviluppo delle aree rurali, ma potrebbero contrastarlo. In particolare questo approccio potrebbe risultare poco lungimirante, se si considera il progressivo accesso al mercato europeo di produttori di paesi con economie meno sviluppate e costi di produzione inferiori.

... inoltre, vista l’incertezza legata ai fondi UE, lo schema italiano è vulnerabile a shock esterni

18. Il fatto che i quadri nazionali della Politica di Sviluppo Rurale in Italia (intesa come la somma della politica agricola per lo sviluppo rurale e della parte di politica regionale rivolta alle aree rurali) dipendano dal contesto delle politiche e dei finanziamenti europei, la rende vulnerabile ai cambiamenti esterni, come per esempio la prossima revisione del bilancio 2009-2010 dell’UE e la verifica dello “stato di salute” della PAC. Non ci sono garanzie che oltre il 2013, l’Italia continuerà a ricevere un livello significativo di supporto per le regioni rurali dall’UE, specie se si considerano le pressanti esigenze dei nuovi paesi membri e dei futuri paesi candidati. In particolare, rimane l’incertezza sulla struttura della politica UE dopo il 2013, che sarà definita solo dopo il completamento del processo di revisione del bilancio dell’Unione. Al momento, le regioni Italiane si sono assicurate un livello di fondi per lo sviluppo rurale (SR) per il 2007-2013 che è simile a quello che hanno ricevuto complessivamente nel 2000-06. Mentre tali fondi aumenteranno tra il 2009 e il 2013 in funzione delle decisioni scaturite dalla verifica dello “stato di salute” della PAC, è anche probabile che l’ammontare complessivo dei finanziamenti PAC per i paesi dell’UE-15 si riduca dopo il 2013.

Nello schema di governance attuale, il ruolo del governo centrale non è chiaro; ciò riduce la possibilità di attuare il “rural proofing”

19. Se il processo di devoluzione è spesso criticato perché ritenuto costoso e inefficiente, il principale problema del nuovo modello di governance potrebbe derivare dalla limitata capacità del governo centrale di coordinare e facilitare le azioni dei governi regionali in materia di sviluppo rurale. La mancanza di legami funzionali tra le politiche nazionali implementate a livello regionale ne è un esempio. Similmente, la capacità del governo centrale di garantire che tutte le politiche implementate non abbiano un impatto negativo sulle aree rurali (il cosiddetto *rural proofing*) è ugualmente limitata. Per esempio, la riforma del sistema sanitario nazionale, basato sulla creazione dei distretti sanitari, non si integra con altre politiche locali, e non presta particolare attenzione alle comunità rurali, dove spesso usufruire dei servizi sanitari è più difficile. Inoltre, i differenti sistemi di governance a livello regionale rappresentano una interessante innovazione e un elemento di complessità per la valutazione degli interventi nelle aree rurali. A causa della elevata eterogeneità della governance sub-nazionale nella politica di sviluppo rurale, è molto difficile la valutazione degli impatti e dei risultati delle politiche.

Di conseguenza in Italia c'è bisogno di sviluppare una politica rurale separata e integrata, che si adatti alle caratteristiche e alle esigenze nazionali

20. L'Italia trarrebbe beneficio da una strategia di sviluppo rurale più ampia. L'attuale approccio alla politica rurale è fortemente focalizzato sullo schema della strategia di sviluppo rurale interna alla PAC e sulle politiche relative ai fondi strutturali/politiche di coesione. Un nuovo schema potrebbe ispirarsi a quello proposto dall'OCSE nel "Nuovo Paradigma Rurale" e alle esperienze di altri paesi membri dell'OCSE. Le politiche e gli strumenti di finanziamento dell'UE dovrebbero collocarsi all'interno di uno schema nazionale più ampio. In particolare, tenendo conto delle attuali tendenze nelle aree rurali, questo schema "ampio" dovrebbe poter riflettere i cambiamenti della domanda di risorse rurali, dovrebbe anche enfatizzare la diversità dell'Italia rurale, e dovrebbe essere legato più da vicino ad una prospettiva multi-settoriale adottata in tutte le regioni d'Italia e non solo in quelle del Mezzogiorno. Una politica olistica creerebbe l'opportunità per verificare che le politiche adottate in ambito nazionale siano compatibili con lo sviluppo delle aree rurali (rural proofing). La politica rurale italiana dovrebbe coinvolgere un numero più elevato di attori locali provenienti da differenti settori dell'economia, della società civile, e dell'ambientalismo. La politica dovrebbe essere pianificata attraverso la collaborazione attiva di tutti i Ministeri che si occupano di materie che potrebbero essere collegate allo sviluppo delle aree rurali. Questo è importante sia a livello nazionale sia a livello regionale. La "visione" di questa politica dovrebbe contenere sia politiche "straordinarie", sia "ordinarie" e, quindi, sanità, educazione, welfare e protezione ambientale, poiché tutte questi settori influenzano lo sviluppo dell'economia, della società, nonché qualità della vita nelle aree rurali.

21. Occorrerà sostenere un nuovo schema strategico per la politica rurale, tramite un supporto specifico delle istituzioni esistenti e adeguati meccanismi di governance. A livello locale (sub-regionale), sarà importante assicurare la presenza e l'efficacia di meso-istituzioni (o istituzioni intermedie) capaci di identificare i bisogni e le opportunità locali, utilizzando un insieme di fondi e programmi UE, nazionali e regionali, per rispondere ai trend locali, in maniera integrata. Questo tipo di istituzioni sono già presenti in molte aree, ma l'importanza del loro ruolo non è sempre riconosciuta o supportata nella politica regionale o nazionale. Per quanto concerne i livelli nazionale e regionale, una più attenta e approfondita analisi dei dati inerenti alle condizioni economiche, sociali, ed ambientali delle aree rurali – ovvero una analisi territoriale dettagliata dell'Italia rurale – potrebbe aiutare a raggiungere una comune comprensione delle sfide che le aree rurali devono affrontare, dei trend e delle opportunità. Inoltre un approccio di più ampio respiro potrebbe semplificare il complicato schema attuale che definisce la politica rurale in Italia. Il mix attuale di politiche di sviluppo regionali, di politiche rurali agricole, e di politiche nazionali, ciascuna delle quali opera in parallelo ad altre politiche settoriali che interessano le aree rurali (sanità, trasporti, energia, educazione, pianificazione urbana, comunicazioni), dà origine a una situazione molto complessa che non facilita la comprensione dei bisogni e le potenzialità reali delle aree rurali.

Una strategia rurale permetterebbe una programmazione mirata per migliorare le condizioni di contesto e promuovere la diversificazione delle economie rurali

22. In Italia, piuttosto che definire specifiche politiche settoriali, sarebbe importante migliorare la qualità locale dei beni collettivi e pubblici per aumentare la competitività di tutti gli attori all'interno di una data area. Per raggiungere questo obiettivo c'è bisogno di identificare tutte le condizioni di contesto in grado di accrescere le opportunità nel panorama sociale ed economico. Tali condizioni dovrebbero rappresentare quei beni collettivi e pubblici, propri dei diversi territori rurali, quali la qualità dell'ambiente, alti livelli di capitale umano e sociale e facile accesso al capitale (capacità di investimento). La sfida dunque risiede nell'identificazione degli interventi specifici necessari a rafforzare una serie di fattori economici chiave, nonché le particolari condizioni di contesto che sottostanno a questi fattori, in ogni ambito territoriale. Per sviluppare tale analisi, sarebbe importante migliorare la classificazione territoriale

usata nella definizione delle aree rurali italiane, e includere un maggior numero di indicatori non necessariamente agricoli e considerare le sfide future relative ai cambiamenti demografici, climatici e ad altre importanti tendenze. In altre parole, c'è bisogno di un migliore (e indipendente) uso dell'analisi territoriale nella fase di definizione delle politiche.

In particolare, una politica rurale integrata dovrebbe: (i) rafforzare la coesione sociale in Italia

23. L'Italia potrebbe trarre beneficio da un maggior impegno sulla coesione sociale attraverso l'erogazione di servizi pubblici in tutte le aree. Si tratta di un aspetto rilevante, vista la natura e la portata del cambiamento socio-economico che investe le aree rurali di tutto il Paese e accrescerà la domanda locale di servizi efficaci, e giacché l'economia mondiale sta fronteggiando una fase di recessione. In questo contesto la qualità della vita e l'inclusione sociale diverranno probabilmente un problema centrale per i decisori politici in Italia come altrove. La prima necessità è quella di creare una maggiore consapevolezza dell'importanza dei fattori sociali che supportano uno sviluppo sostenibile ed integrato. Questo obiettivo dovrebbe essere raggiunto tramite una interazione più intensa dei ministeri e più ricerca su temi inerenti ai servizi sociali nelle aree rurali e qualità della vita e loro relazione con lo sviluppo economico rurale (compreso la competitività dell'agricoltura) e protezione dell'ambiente. Altri ministeri potrebbero giocare un ruolo importante e aiutare il MIPAAF a comprendere e affrontare correttamente questi temi. Per esempio, gli interventi nelle aree rurali potrebbero trarre beneficio dall'esperienza del MISE, che ha esperienza nel campo dell'analisi territoriale con un approccio multisettoriale (si prendano i casi dei servizi sanitari, educazione, turismo e sviluppo locale).

...(ii) promuovere la pianificazione territoriale a livello funzionale per far fronte a problemi legati alla gestione ed ad altre esternalità negative

24. Servizi specifici dovrebbero essere forniti per migliorare il legame funzionale tra le regioni urbane e rurali. Alcune regioni rurali sono integrate all'interno di aree più ampie che includono centri urbani. In queste regioni, la costruzione di alloggi spesso non è coordinata con la pianificazione dei trasporti, e gli stock esistenti di alloggi non sono utilizzati in maniera corretta. Questo genera un intenso pendolarismo dalle aree rurali a quelle urbane che mette sotto pressione le infrastrutture di trasporto e la qualità ambientale (come già evidenziato il trasporto privato in Italia rappresenta circa il 20% del totale delle emissioni dei gas serra). Una soluzione possibile è sviluppare la pianificazione ad un livello territoriale più ampio, tenendo conto delle *aree funzionali*. L'infrastruttura di trasporto, per esempio potrebbe essere progettata per ottimizzare i flussi di pendolari. Il trasporto pubblico municipale potrebbe essere esteso ad alcune aree peri-urbane. La pianificazione territoriale potrebbe anche permettere alle autorità nazionali e regionali di gestire l'immigrazione nelle aree rurali in maniera più efficiente.

...(iii) sviluppare politiche sociali mirate per gli immigrati

25. La concentrazione di lavoratori stranieri è aumentata costantemente nelle aree rurali, tuttavia l'Italia non ha ancora sviluppato una strategia esplicita che massimizzi i benefici dell'immigrazione per riequilibrare i trend attuali di invecchiamento e spopolamento. Gli immigrati rappresentano una manodopera abbondante e relativamente economica che, se ben integrata all'interno dell'economia locale, potrebbe diventare un fattore di crescita economica. Per generare questa dinamica sarebbe importante facilitare l'integrazione degli immigrati nelle comunità locali. Per esempio, si potrebbero fornire case popolari (usando il grande stock di case abbandonate) e altri servizi chiave alle famiglie immigrate per facilitare lo sviluppo di un senso di appartenenza al luogo e alla comunità che le ospitano. Va, inoltre, notato che l'assorbimento di parte del flusso dei lavoratori stranieri nelle aree rurali potrebbe ridurre la pressione sui centri urbani, dove gli immigrati sono presenti in elevate concentrazioni, promuovendo così un modello di immigrazione più sostenibile nell'intero Paese.

...(iv) sostenere i processi di diversificazione della economia rurale, favorendo il potenziale produttivo e turistico

26. Gli investimenti pubblici per migliorare l'integrazione delle PMI locali con le attività part-time di agricoltura o di gestione degli asset naturali e culturali potrebbero risultare più redditizi rispetto alla corrente allocazione di fondi a sostegno di investimenti in una generica "competitività" del settore primario. Gli interventi dovrebbero rispecchiare la specializzazione produttiva delle aree rurali. Dovrebbero anche supportare l'ulteriore specializzazione del settore agro-industriale su prodotti ad alto valore aggiunto, e su cluster e network di PMI. Anche i nuovi settori dell'economia, come la "Nuova Economia Ambientale", potrebbero essere sostenuti dall'investimento pubblico, facendo tesoro di alcune esperienze locali di successo (per esempio l'iniziativa CISA per lo sviluppo di energia rinnovabile in Emilia-Romagna). La politica di sviluppo rurale potrebbe anche supportare attività turistiche con un approccio integrato. In particolare, sarebbe molto importante aumentare la visibilità sul mercato internazionale delle amenità e dei servizi disponibili nelle aree rurali, tramite una comunicazione coordinata, e riconoscere e valorizzare le tradizioni locali, creando legami tra il visitatore e il carattere e la cultura locali. I comuni hanno ovviamente un ruolo essenziale all'interno di questo processo, poiché essi rappresentano le istituzioni pubbliche che meglio conoscono i bisogni e la cultura locali. Al tempo stesso, i comuni hanno bisogno di aiuto da parte delle istituzioni intermedie che operano su una scala più ampia, e devono poter attingere ad altri fondi (privati e pubblici) per aumentare la propria visibilità e supportare il necessario processo di valorizzazione. Al momento, l'esistente combinazione tra livelli di ricchezza raggiunti e risorse disponibili, e questioni collegate alla ripartizione delle risorse fiscali, possono condurre al paradosso che proprio le aree rurali più ricche spendano ingenti quantità di denaro pubblico per lo sviluppo rurale, mentre le altre aree dotate di analoghe amenità naturalistiche, ma inferiori risorse finanziarie, non possono farlo.

...e (v) proteggere e valorizzare le amenità naturalistiche

27. Per la sua varietà e bellezza, il paesaggio rurale italiano è senza dubbio una delle più importanti risorse del Paese, con ulteriori potenzialità in vista degli obiettivi di sviluppo rurale. Tuttavia i servizi legati agli ecosistemi naturali non sono correttamente sviluppati nelle aree rurali. La natura è un patrimonio prezioso, e in alcune aree questo aspetto si collega al livello di consapevolezza delle risorse culturali presenti nel territorio. L'Italia ha un grande potenziale per sviluppare un maggior numero di attività economiche basate sull'uso sostenibile e lo sviluppo delle risorse naturali e culturali, nella forma di biodiversità, paesaggio, e protezione e gestione delle acque. Il valore del paesaggio e di uno spazio naturale ben conservato per il turismo e per l'industria del tempo libero e della salute che si sviluppano sempre di più nelle società industrializzate, dovrebbe essere riconosciuto e incorporato nelle strategie future. Allo stesso tempo sarà importante rispondere alla sfida della produzione di energia sostenibile, tramite l'utilizzo di risorse naturali e rinnovabili, molte delle quali possono essere trovate nelle aree rurali. L'utilizzo sensibile e innovativo delle fonti energetiche idriche, eoliche, solari e geotermiche, così come la produzione di energia dagli scarti dell'agricoltura e silvicoltura dovrebbero rappresentare importanti aspetti della futura politica di sviluppo rurale in molte regioni italiane. Complessivamente, questi fattori potrebbero contribuire in modo sostanziale a far sì che l'Italia possa fronteggiare in futuro le sfide del cambiamento climatico e della crescente competizione globale per il cibo e gli idrocarburi.

Concludendo

28. Le regioni rurali d'Italia hanno, in media, un PIL pro capite più elevato delle regioni rurali dell'OCSE. Questo è dovuto alla loro base economica diversificata. Il settore manifatturiero e i servizi giocano un ruolo chiave all'interno delle economie rurali, mentre tra il 1990 e il 2004 l'agricoltura si è ridotta sia in termini di prodotto (in volume) sia di superficie utilizzata. Tuttavia, nonostante questo, sul

piano delle politiche la mancanza di un approccio inclusivo verso lo sviluppo rurale espone le regioni rurali ad un numero di trend negativi che potrebbero comprometterne la sostenibilità nel prossimo futuro. Pertanto, l'Italia ha bisogno di sviluppare una visione della politica rurale più "allargata" e integrata che metta assieme differenti Ministeri e Assessorati. Un coordinamento orizzontale più forte su temi della politica rurale faciliterà un più efficace coordinamento verticale e un uso più efficiente ed efficace delle risorse nei programmi di sviluppo rurale e regionale. I governi regionali devono fare in modo che l'attuazione a livello sub-regionale delle politiche sia condivisa (tra differenti assessorati) e adeguata alle esigenze locali, favorendo e sostenendo efficaci istituzioni di raccordo a questo livello. Forti *partnership* saranno essenziali per superare alcune delle barriere tuttora esistenti per un efficace sviluppo rurale a livello locale. Questi ostacoli includono le minacce alle risorse ambientali, i problemi legati alle tendenze demografiche, la mancanza di servizi alle persone e alle imprese, e, in alcune aree rurali del Mezzogiorno, l'influenza del crimine organizzato.

29. Un nuovo approccio alla politica rurale in Italia potrebbe migliorare l'efficacia degli investimenti pubblici, riducendo così il bisogno complessivo di risorse. Le priorità chiave per la futura politica rurale dovrebbero focalizzarsi su una più approfondita analisi territoriale e concentrarsi sulla qualità della vita nelle aree rurali e sull'accessibilità ai servizi, in particolare per le donne, i giovani e gli anziani. Si rendono necessari più investimenti nell'ambiente e nella "nuova economia ambientale", per lo sfruttamento della gestione forestale sostenibile e per promuovere la produzione di energia rinnovabile nelle aree rurali. Per quanto riguarda lo sviluppo economico, strategie multi settoriali e inserite nel territorio dovrebbero offrire più opportunità per il futuro, rispetto alle politiche uni-settoriali. Perciò, sembra opportuno promuovere lo sviluppo di uno schema multi-settoriale, nel quale siano coinvolte le istituzioni finanziarie, azioni collettive perseguite dai comuni (come ad esempio quelle realizzabili nel campo del turismo e della pianificazione dei servizi), la fornitura di servizi di formazione nel campo dell'imprenditoria e delle strategie di innovazione, nei diversi segmenti di imprenditoria rurale.

30. In breve, la strategia italiana per lo sviluppo rurale dovrebbe: (1) Promuovere sia i driver economici sia le "condizioni di contesto" in tutto il Paese; (2) Assicurare la sostenibilità ambientale, e usare le risorse naturali come input per l'industria del tempo libero, e per generare energia rinnovabile; (3) Promuovere la pianificazione territoriale a livello funzionale, anziché amministrativo, per migliorare i legami tra ambiente urbano e rurale; (4) Facilitare, ai diversi livelli di governo, processi di valutazione inclusivi, con una particolare attenzione ai bisogni delle diverse aree e alle corrispondenti allocazioni di risorse.