pianetapsr: it



Infrastrutture

Infrastrutture e sviluppo territoriale, il contributo della politica di sviluppo rurale

Un rapporto realizzato dalla RRN analizza il tema delle infrastrutture pubbliche nei Programmi di Sviluppo Rurale, evidenziandone finalità e obiettivi, nonché potenzialità e limiti.

Fra le fonti di finanziamento delle infrastrutture pubbliche, rientra anche la politica di sviluppo rurale dell'Unione Europea, la quale prevede, al suo interno, una serie di interventi ad esse dedicati. Certo, si tratta di risorse modeste rispetto all'ammontare di risorse finanziarie mobilitate dall'insieme delle politiche pubbliche su questo ambito (nazionali e cofinanziate da fondi europei, quali il FERS, il Fondo di coesione, la BEI), ma pur sempre preziose; soprattutto per quei contesti territoriali più marginali, poco avvezzi a muoversi sul mercato delle politiche, mercato sempre più competitivo a causa, appunto, dei continui tagli delle risorse pubbliche operati nel corso degli ultimi anni. Nello specifico, per il periodo di programmazione 2007-2013, a livello di Unione Europea, le risorse finanziarie dedicate dalla politica di sviluppo rurale alle infrastrutture rurali, ammontavano a circa 13 miliardi di euro (Corte dei Conti, 2015), di cui circa 1.5 spesi nel nostro Paese. Uno sguardo alla programmazione in corso evidenzia come, in Italia, si registri un aumento di dette risorse di circa il 45%.

Tab.1 - Le risorse finanziarie della politica di sviluppo rurale a sostegno delle infrastrutture nei territori rurali (Milioni di Euro) - Italia

Fonte: Nostre elaborazioni su dati monitoraggio nazionali e europei

È interessante notare come abbiano beneficiato dell'aumento soprattutto gli interventi che rientrano nella Misura 7 (+79%), la cui finalità consiste nel preservare e rafforzare il sistema territoriale nel suo complesso. Come è noto, si tratta, essenzialmente, di infrastrutture che puntano da un lato, a migliorare la qualità della vita delle popolazioni rurali (recupero di manufatti al fine di erogare servizi sociosanitari, ma anche culturali, di formazione/informazione e di svago), dall'altro, a favorire lo sviluppo dell'economia locale, agricola ed extra-agricola (costruzione o consolidamento di: acquedotti, strade interpoderali, aree mercatali nonché il sostegno a infrastrutture turistiche di piccola scala, di energia rinnovabile, ecc...).

Le infrastrutture pubbliche cofinanziate dai PSR: lo studio della Rete Rurale Nazionale (RRN)

Il tema delle infrastrutture pubbliche cofinanziate dai PSR rientra fra le linee di intervento della RRN. Ad esso, nello specifico, è dedicata la linea progettuale 18.3 "Gli Enti locali e lo sviluppo rurale: rilevare fabbisogni per attività di networking", la cui finalità è quella di contribuire al miglioramento della performance degli investimenti infrastrutturali cofinanziati dai PSR. Fra le attività previste, è stato condotto - in collaborazione con la Fondazione IFEL dell'ANCI - uno studio finalizzato a meglio identificare e analizzare le caratteristiche delle misure contenute nei PSR (2007-2013, 2014-2020) che prevedono il finanziamento di infrastrutture rurali da parte di Enti locali. I principali risultati dello studio sono contenuti nel Rapporto di ricerca "Infrastrutture e sviluppo territoriale. Il contributo della politica di sviluppo rurale", consultabile sul sito della RRN a questo link.

Il Rapporto, composto da sei capitoli, ha la funzione principale di introdurre il tema delle infrastrutture pubbliche nei Programmi di Sviluppo Rurale,

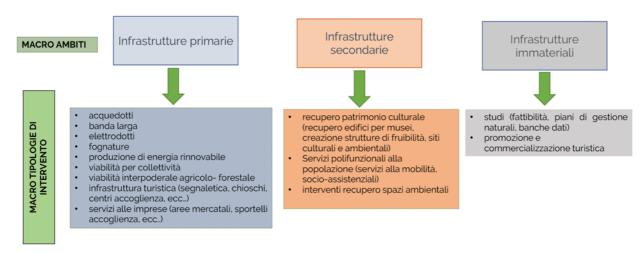
evidenziandone finalità e obiettivi, nonché potenzialità e limiti. Al suo interno, è, così, presente un'analisi del ruolo e del peso finanziario delle infrastrutture pubbliche nelle diverse fasi di programmazione della politica di sviluppo rurale. Al fine di trarre un bilancio del contributo dei PSR alle dotazioni infrastrutturali dei territori rurali sono anche riportati, sinteticamente, i risultati delle audizioni che le Corte dei Conti Europea ha svolto, nel corso degli anni, sul tema. Quello che emerge è un deficit valutativo sul loro impatto, che andrebbe al più presto colmato al fine di garantire un utilizzo ottimale delle risorse dedicate.

Nel Rapporto sono anche descritti gli aspetti critici che gli Enti locali affrontano nel momento in cui la loro partecipazione alla realizzazione di progetti di sviluppo territoriale si scontra con la normativa riguardante gli appalti pubblici e gli aiuti di Stato. Sono così indicati e analizzati gli obiettivi e i principi cui è aspirata la normativa di derivazione comunitaria, volta principalmente a tutelare il buon funzionamento del mercato Interno dell'UE (tutela della concorrenza).

La scelta di esaminare il tema delle infrastrutture cofinanziate dai PSR ha comportato la necessità di censire le misure e le tipologie di intervento dei PSR vocate a sostenere tali investimenti. Operazione complessa che ha richiesto, a monte, l'adozione di un'analisi specifica sui PSR, suddivisa in tre step: 1. Censimento e raccolta delle informazioni; 2. Aggregazione dei dati in "macro tipologie di intervento"; 3. Classificazione delle macro-tipologie di intervento in tre macro-ambiti: Infrastrutture primarie, secondarie e immateriali.

Le tipologie di infrastrutture pubbliche cofinanziate dai PSR.

Figura 1 - Suddivisione delle macro-tipologie in macro-ambiti



Fonte: nostre elaborazioni su dati PSR

Al fine di meglio verificare le criticità, le lezioni apprese e le opportunità emerse nell'attuazione degli investimenti infrastrutturali grazie ai PSR, è stata condotta, in collaborazione con l'IFEL e il prezioso supporto delle Autorità di Gestione, un'indagine sul campo che ha assunto come casi studio i PSR delle Regioni Emilia-Romagna, Veneto, Liguria e Puglia. Sono emersi diversi spunti di riflessioni di cui andrebbe tenuto conto nella fase di discussione sull'indirizzo da assegnare alla futura programmazione.

Alcuni accorgimenti per la futura programmazione in tema di infrastrutture rurali

L'analisi degli investimenti infrastrutturali nella politica rurale evidenzia come il loro peso e ruolo risenta del fatto che gli stessi non rientrino nel DNA della Politica Agricola Comune (PAC), la quale, nonostante i mutamenti intervenuti nel corso degli ultimi decenni, continua ad essere pensata e programmata avendo come interlocutore principale (e, di riflesso, destinatario finale) il mondo agricolo. Tutto ciò fa sì che, ancora oggi, persistano delle forti criticità che condizionano la performance delle misure interessate, nonché la qualità e la sostenibilità degli investimenti realizzati. Di seguito, un richiamo di quelle più significative al fine di avanzare alcune riflessioni su potenziali soluzioni adottabili per attutirne l'impatto, in vista anche della futura programmazione (post 2020).

In primo luogo, si è rilevato lo scarso allineamento degli effettivi fabbisogni dei territori con gli investimenti adottati in fase di programmazione dei PSR: opere ed interventi standard, poco attenti a cogliere le specificità locali, nonché a cogliere le spinte innovative che offre il settore sia in termini di realizzazioni che di gestione. Disallineamento frutto dell'assenza, in fase di predisposizione dei PSR, di una attività interlocutoria diretta fra Autorità di Gestione e gli Enti locali (e le loro rappresentanze). Se realizzata avrebbe attutito il deficit informativo preesistente e aiutato le autorità regionali a meglio identificare le tipologie di infrastrutture da finanziare, nonché a condividerne le modalità e le procedure di attuazione, garantendo così una maggiore trasparenza nelle tempistiche.

L'adozione di una buona diagnostica di partenza darebbe alle Autorità di Gestione dei PSR l'opportunità di individuare e selezionare gli investimenti più strategici per lo sviluppo delle aree rurali. Essi, una volta individuati, potrebbero essere realizzati, in parte, su regia regionale, affiancando alla stessa un'intensa attività negoziale con i territori interessati e, soprattutto con gli attori istituzionali da coinvolgere. Trattandosi di opere pubbliche che vanno a intercettare fabbisogni di collettività, la selezione, pur se basata su criteri meritori, andrebbe organizzata in modo tale da evitare di mettere le singole municipalità in concorrenza fra di loro. A parte la regia regionale, un elemento che potrebbe attutire la competitività fra i singoli Comuni è rappresentato dalla scelta di appoggiare, a livello di beneficiari, le forme associative fra gli Enti locali (vedi Unioni di Comuni) e, al loro interno, quelle Unioni pronte a farsi carico di opere e servizi infrastrutturali intercomunali, progettate in un'ottica di sistema territoriale, a servizio delle differenti componenti dello sviluppo locale.

La realizzazione di infrastrutture pubbliche richiede la messa in campo di professionalità e competenze specifiche. A tal fine, andrebbe sostenuta una campagna di formazione e informazione continua finalizzata ad accrescere le competenze sia del personale regionale, chiamato in causa nella gestione delle misure interessate che del personale degli uffici tecnici comunali, coinvolti nella realizzazione delle opere. Secondo il nostro parere, questa attività

formativa andrebbe estesa anche alle risorse umane impegnate nell'erogazione delle risorse finanziarie (personale dell'Autorità di pagamento), nella rilevazione dei dati di attuazione (personale addetto ai sistemi di monitoraggio), nonché di valutazione dei risultati (i valutatori indipendenti).

Catia Zumpano

Ricercatrice CREA PB

PianetaPSR numero 89 marzo 2020