

# La valorizzazione delle terre negli interventi co- finanziati dal FEASR: esperienze e prospettive

*EELL, infrastrutture e Politica di sviluppo rurale: i risultati di uno  
studio della Rete Rurale Nazionale*

a cura di Catia Zumpano –Crea PB, RRN

30 aprile 2020



UNIONE EUROPEA  
Fondo Sociale Europeo  
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



*Agenzia per la Coesione Territoriale*



GOVERNANCE  
E CAPACITÀ  
ISTITUZIONALE  
2014-2020



# Indice

## Parte 1

- Le motivazioni dello Studio
- La metodologia adottata
- Di quali investimenti strutturali parliamo
- Quante le risorse finanziarie interessate

## Parte 2

- Le principali evidenze emerse dallo studio
- Alcuni accorgimenti da adottare



# Parte 1 – Le motivazioni dello Studio



## Le motivazioni di base:

- Lo sviluppo delle aree rurali è strettamente vincolato al grado di infrastrutturazione dei territori (*capitale fisso sociale, no sommatoria opere ma....*)
- Gli Enti locali ricoprono molteplici ruoli nella realizzazione degli interventi dei PSR (*attuatori, gestori, comunicatori...*)
- Le misure dei PSR interessate registrano avanzamenti di spesa più lenti
- In un periodo di ristrettezza economica necessità di rendere più rispondenti gli interventi infrastrutturali cofinanziati dalla PS ai reali fabbisogni delle aree rurali (*interrogarsi sulla loro natura, pertinenza e utilità*).

## Finalità e obiettivi dello Studio

- Analizzare il ruolo e il peso finanziario degli investimenti cofinanziati dalla politica di sviluppo rurale a supporto delle infrastrutture pubbliche.
- Proporre accorgimenti verso **chi** è chiamato a governare la politica di sviluppo rurale (regioni/stato) e **chi la attua** a livello locale (enti locali), al fine di ridimensionare i colli di bottiglia presenti nelle fasi di finanziamento.

# Parte 1. La metodologia adottata

Studio suddiviso in tre fasi:

- Analisi desk dei 21 Piani di sviluppo rurale SR nelle differenti fasi di programmazione dei fondi comunitari (*normativa, documenti di programmazione, relazioni annuali, rapporti di monitoraggio e di valutazione, audizioni della Corte dei Conti Europea, etc.*)
- Identificazione e aggregazione in macro aree degli interventi infrastrutturali e quantificare le risorse mobilitate e spese (*alta dispersione degli interventi fra differenti misure*);
- Analisi su campo, realizzata in collaborazione con IFEL e grazie al supporto delle Autorità di Gestione dei PSR, delle rappresentanze regionali dell'ANCI, UNCEM e dei GAL in quattro regioni: Veneto, Emilia Romagna, Liguria, Puglia (*incontri tematici*).



# Parte 1. Di quali investimenti strutturali parliamo



Le opere infrastrutturali finanziate sono state ricondotte, inizialmente, a due macro-ambiti: infrastrutture di tipo economico e di tenuta sociale.

1. Le opere direttamente collegate alla produzione agricola e forestale, nonché alla prima trasformazione dei loro prodotti.

Parliamo di .....

- Investimenti volti a governare l'uso delle risorse irrigue in agricoltura (parte finanziaria più cospicua);
- a ridurre l'isolamento delle unità produttive (strade interpoderali);
- a garantire il loro allaccio ai servizi di base (luce, gas, fognie, acqua potabile);
- a favorire l'aggregazione dell'offerta dei prodotti, attraverso la costruzione di piattaforme di raccolta e, spesso, anche di vendita di prodotti;
- a potenziare le infrastrutture telematiche ed informatiche, permettendo così alle aziende agricole di potenziare lo scambio di informazioni in tempo reale, nonché di attivare canali di vendita alternativi, quali l'e-commerce.

**Le infrastrutture di tipo economico hanno trovato collocazione in specifiche misure dei Programmi di sviluppo rurale (Psr), di facile individuazione ai fini di analisi e studio**

# Parte 1. Di quali investimenti strutturali parliamo



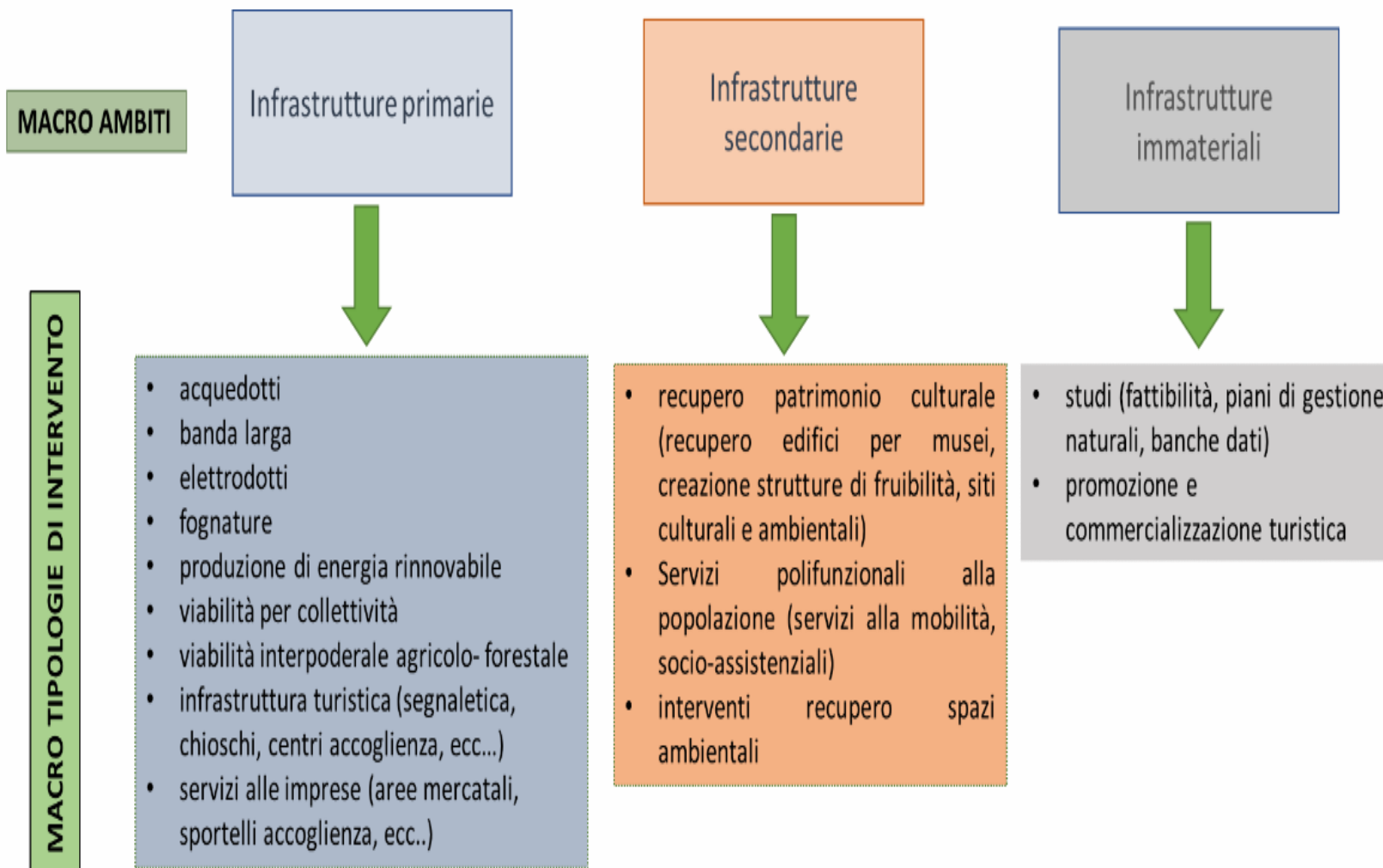
2. Le opere orientate a preservare e rafforzare il contesto territoriale delle aree rurali.

Parliamo di..... Investimenti finalizzati

- a migliorare la qualità della vita delle popolazioni rurali, quali la costruzione o consolidamento di acquedotti, del sistema viario, della rete elettrica;
- al recupero e sistemazione di aree-verdi,
- al recupero di manufatti al fine di erogare servizi socio-sanitari, culturali, di formazione/informazione e di svago.
- a favorire la diversificazione economica locale, con il sostegno a infrastrutture turistiche di piccola scala (chioschi, sentieri, etc.).

Questa tipologia di investimenti ha faticato di più a trovare una collocazione stabile nei PSR (erano presenti nel Leader). La loro attuazione ha richiesto lo sforzo culturale di travalicare l'approccio settoriale per ricollegarsi a obiettivi di riequilibrio territoriale (disorientamento iniziale, necessità di una fase di adattamento, acquisizione di competenze specifiche...).

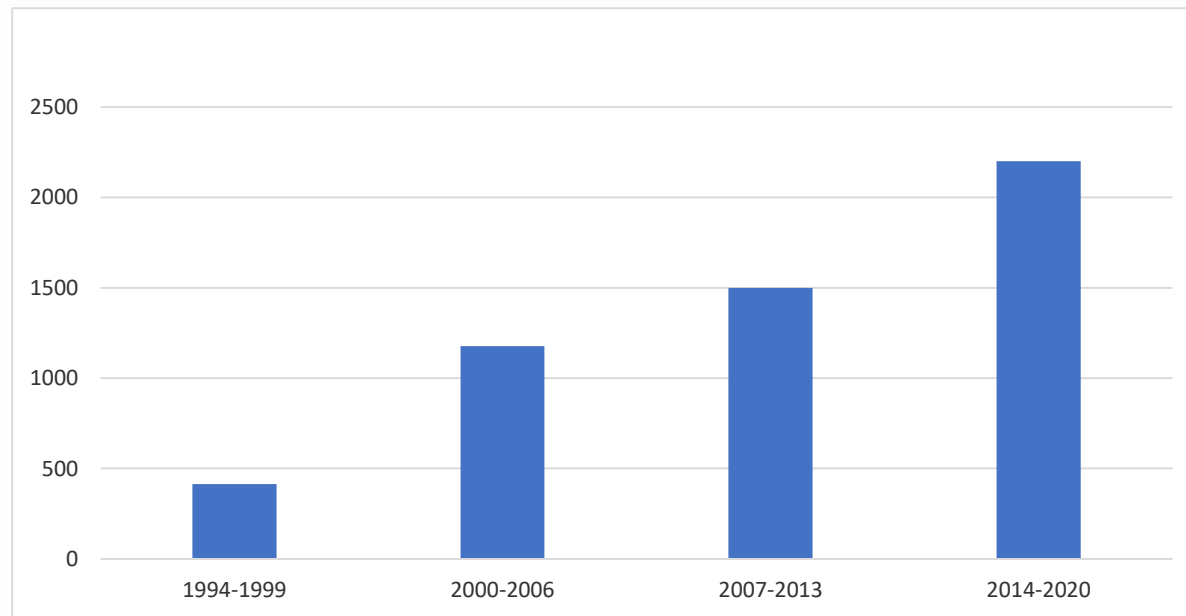
# Parte 1. Di quali investimenti strutturali parliamo



# Parte 1. Quante risorse finanziarie mobilitate



Le risorse finanziarie della politica di sviluppo rurale a sostegno delle infrastrutture nei territori rurali (Milioni di Euro)



Peso percentuale sulle risorse totali: dall'8 all'14%

STATI MEMBRI

2007-2013: circa 13.000 MEURO

2014-2020: circa 15.000 MEURO



## **Parte 2. Quale bilancio su impatto delle politiche di sviluppo rurale su dotazioni infrastrutturali dei territori**



**(?) Mancanza di una domanda valutativa specifica da parte dell'UE volta a comprendere in che misura gli interventi cofinanziati incidano sul capitale sociale fisso locale.**

**Assenza – nei sistemi di monitoraggio adottati – di indicatori adeguati a misurare l'impatto che le stesse politiche danno/hanno dato alla dotazione infrastrutturale delle aree rurali.**

**Nei rapporti di valutazione, si considerano il numero delle opere realizzate, con un richiamo generico alla loro ricaduta positiva sulle componenti dello sviluppo locale (economia, ambiente e società).**

**Sono del tutto assenti indagini ad hoc volte ad analizzare l'impatto delle opere infrastrutturali cofinanziate sui processi di organizzazione del territorio.**

**Fonte:** Relazione speciale su efficacia costi-benefici per infrastrutture rurali su 48 progetti cofinanziati di 4 PSR (2007-2013): **Germania – Sassonia, Spagna – Estremadura, Italia – Sicilia, Polonia e Romania** e su 48 progetti selezionati



### Finalità dei controlli della Corte dei Conti Europea:

*valutare se sono stati applicati i principi della sana gestione finanziaria (buon rapporto costi-benefici)*

- **Gli Stati membri non sempre hanno chiaramente giustificato la necessità di fondi UE per lo sviluppo rurale** (*richiamo all'efficacia del coordinamento con gli altri Fondi UE e i Fondi Nazionali, regionali o locali, principio della demarcazione e della complementarità*)
- **Il rischio di effetto inerziale non è stato attenuato in modo efficace, sebbene siano stati individuati esempi di buone pratiche** (*i progetti sovvenzionati sarebbero stati intrapresi in tutto o in parte anche senza l'aiuto finanziario*)
- **Le procedure di selezione non sempre hanno condotto al finanziamento dei progetti con il miglior rapporto costi-benefici** (*richiamo al rischio del costo eccessivo dei progetti, ai ritardi accumulati nell'approvazione delle domande di sovvenzione*)
- **I controlli sulla ragionevolezza dei costi e sulle procedure di appalto pubblico non hanno limitato in modo efficace il rischio di un costo eccessivo dei progetti** (*richiamo ai tassi di cofinanziamento elevati che riducono la motivazione a limitare i costi del progetto: costi di riferimento gonfiati, soprattutto in assenza di gare di appalto eque e competitive*)
- **I requisiti relativi alla sostenibilità non hanno tenuto conto della vita utile degli investimenti** (*richiamo alla necessità di valutare la presenza di un piano di manutenzione adeguato, con dotazioni specifiche, delle opere da realizzare*)
- **I notevoli ritardi nei processi amministrativi hanno inciso sull'efficienza e l'efficacia delle misure** (*richiamo alla necessità di fissare dei limiti temporali per esaminare le domande e erogare i pagamenti, nonché di rispettare tali limiti*)
- **I progetti esaminati hanno prodotto le realizzazioni fisiche previste, ma spesso non erano disponibili informazioni attendibili sui risultati dei progetti** (*assenza di informazioni pertinenti per trarre conclusioni sull'efficacia degli investimenti realizzati. Spesso utilizzo come indicatore «tutta la popolazione del comune interessato dal progetto»*).

## Parte 2. Evidenze emerse dallo Studio: criticità 1



- 1. 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 delle infrastrutture sia in termini di realizzazioni che di gestione.

### Determinato da:

- assenza, nelle analisi valutative ex-ante dei Programmi, di informazioni quanti-qualitative sulle dotazioni infrastrutturali esistenti, sulle loro potenzialità e carenze;
- assenza, in fase di predisposizione dei Psr, di una attività interlocutoria diretta con gli Enti locali e le loro rappresentanze (*ruolo e peso nei Comitati di sorveglianza*);
- sul fronte dei Comuni, non sempre i rappresentanti degli Enti locali possano vantare una certa dimestichezza con lo strumento Psr e, di conseguenza, con le opportunità offerte a beneficio delle autonomie locali (*interesse spostato verso finanziamenti che, per consistenza finanziaria e ricadute territoriali (aree metropolitane), trovano naturale collocazione in altri programmi*).

## Parte 2. Potenziali soluzioni:

*necessità di maggiore conoscenza dei territori per fare delle scelte strategiche a monte*



1. L'adozione di una buona diagnostica di partenza sui fabbisogni infrastrutturali delle aree rurali darebbe alle Autorità di Gestione dei Psr l'opportunità di individuare e selezionare gli interventi più strategici per lo sviluppo delle aree rurali.
2. Una volta individuati gli interventi strategici, andrebbe avviata un'intensa attività negoziale con le rappresentanze sindacali e gli attori istituzionali di riferimento per individuare le aree destinatarie di tali interventi ritenuti strategici (ad esempio, servizi socio-assistenziali) con l'indicazione delle risorse da destinare (*tutte? Una parte?*)
3. Emanazione di una manifestazione di interesse/bando dedicato alle aree identificate che richiede, di base, la presentazione di proposte progettuali «partecipate» (*metterle in competizione o selezionarle tutte? Competenze attivabili*)

**Effetti:** concentrazione delle risorse finanziarie; possibilità di sostenere proposte progettuali innovative e sperimentali, sia in relazione alle tipologie di opere/interventi da realizzare, che alle forme di finanziamento e di gestione.

## Parte 2. Evidenze emerse dallo Studio: criticità 2



1. Utilizzo di procedure di selezione (per interventi di interesse collettivo) che mettono in forte competizione gli Enti Locali fra di loro, basandosi spesso su criteri e priorità poco efficaci.

**Effetti:** Dispersione delle risorse finanziarie, frammentazione degli interventi, opere realizzate ma presto abbandonate all'incuria...

### **Soluzioni potenziali:**

- a. 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.
  - Dare priorità alle proposte progettuali promosse da forme associative di Enti locali;
  - e, in esse, dare maggior punteggio a quelle che garantiscono la sostenibilità degli interventi proposti (autonomia finanziaria, piano di manutenzione delle opere, etc.).

## Parte 2. Evidenze emerse dallo Studio: criticità 3



Complessità delle procedure di attuazione e gestione degli interventi adottata dai Psr che risulta spesso insostenibile per i piccoli Comuni.

### **Effetti:**

- Squilibrio fra tempistica adottata fra apertura e chiusura bandi e tipologia di documentazione richiesta;
- Presentazione di dossier progettuali non adeguati (tasso di mortalità molto alto);
- Rinuncia ai finanziamenti ottenuti in tempi non più idonei per ricollocare le risorse liberate (spesso neanche comunicato).

### **Potenziali soluzioni:**

- Agire sulle norme e procedure, rendendole più omogenee fra le diverse realtà regionali e fra i diversi Programmi comunitari (*anche in presenza di futuro Piano Nazionale*);
- Intervenire sul fronte delle competenze sia a livello regionale che dei singoli Enti
- Maggior impegno da parte degli Enti Locali a rispettare tempi e modalità di accesso previsti dal PSR
- Scesa in campo delle rappresentanze sindacali per interloquire con le AdG, ma anche supportare gli Enti Locali (ad esempio, corsi di formazione ad hoc, servizi di supporto nella fase di predisposizione dei dossier di candidatura...).



# SIBaTer

Supporto Istituzionale  
alla Banca delle Terre

## Grazie per l'attenzione

a cura di Catia Zumpano

30 aprile 2020

[catia.zumpano@crea.gov.it](mailto:catia.zumpano@crea.gov.it)

[www.reterurale.it](http://www.reterurale.it)



UNIONE EUROPEA  
Fondo Sociale Europeo  
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



*Agenzia per la Coesione Territoriale*



GOVERNANCE  
E CAPACITÀ  
ISTITUZIONALE  
2014-2020