

RETERURALE
NAZIONALE
20142020

CENTRO DI RICERCA POLITICHE E BIOECONOMIA

Territorio

Rapporto di Ricerca

INFRASTRUTTURE E SVILUPPO TERRITORIALE Il contributo della politica di sviluppo rurale

a cura di Catia **Zumpano**

Infrastrutture e sviluppo territoriale

Il contributo della politica di sviluppo rurale

Rapporto di ricerca realizzato nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale
Autorità di gestione: Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
Ufficio DISR2 - Dirigente: Paolo Ammassari

Scheda progetto RRN 18.3 “Gli Enti locali e lo sviluppo rurale: rilevare fabbisogni per attività di networking”
Resp. Catia Zumpano (CREA-PB)

Cura del Rapporto: Catia Zumpano

Autori:

Franco Gaudio – CREA PB (cap. 1)

Catia Zumpano – CREA PB (Introduzione, capp. 2 e 6)

Roberta Ciaravino – CREA PB (par. 3.4, 3.5 del cap. 3)

Giulia Diglio – CREA PB (par. 3.2, 3.3, 3.6 e 3.7 del cap. 3)

Roberta Ciaravino, Giulia Diglio (3.1. e 3.8 del cap. 3).

Annalisa Del Prete – CREA PB (cap. 4)

Francesco Monaco, Simona Elmo, Francesco La Nave – Ifel, Catia Zumpano – Crea PB (cap. 5)

Elaborazione dati:

Stefano Tomassini, Rosanna Peluso, Anna Lapoli

Revisione testi: Rosanna Peluso, Anna Lapoli

Grafica e impaginazione: Fabio Lapiana, Pierluigi Cesarini

Indice

Introduzione	7
CAPITOLO I	
I COMUNI RURALI IN ITALIA: DEFINIZIONI E ANALISI STATISTICA	11
1.1 I Comuni in Italia	11
1.2 La definizione di area rurale e la sua adozione nelle politiche agricole e di sviluppo rurale	20
1.3 L'individuazione delle aree rurali in Italia: variabili e metodologia applicata nella programmazione delle politiche di sviluppo rurale	22
1.4 Comuni rurali italiani	26
1.5 Conclusioni	37
Bibliografia	40
CAPITOLO II	
LE OPERE INFRASTRUTTURALI NELLE POLITICHE DI SVILUPPO RURALE: QUALE VALORE AGGIUNTO PER LA CRESCITA DEI TERRITORI	43
2.1 Introduzione	43
2.2 Le opere infrastrutturali, di cosa parliamo	44
2.3 Le opere infrastrutturali nelle politiche di sviluppo rurale	47
2.3.1 <i>Le infrastrutture nelle differenti riforme della politica di sviluppo rurale: alcuni richiami di sintesi</i>	50
2.4 Un bilancio del contributo delle politiche di sviluppo rurale alle dotazioni infrastrutturali delle aree rurali	54

2.5 Gli esiti dell'audit della Corte dei Conti Europea sulle misure dei PSR dedicate alle infrastrutture rurali	55
Conclusioni	59
Bibliografia	62

CAPITOLO III

GLI INVESTIMENTI PUBBLICI E LE AREE RURALI: NORMATIVA E FABBISOGNI A CONFRONTO	65
3.1 Introduzione	65
3.2 Gli obiettivi di interesse collettivo dell'intervento pubblico locale nell'ambito della Politica di Sviluppo Rurale	66
3.3 Il processo di modernizzazione della normativa Comunitaria e nazionale e la tutela e la promozione della concorrenza del mercato Ue	73
3.4 Gli attori coinvolti nell'attuazione dell'intervento pubblico per lo sviluppo locale delle aree rurali	78
3.5 La normativa sugli appalti pubblici di interesse per gli Enti locali di attuazione in ambito PSR	82
3.6 La normativa sugli aiuti di Stato in ambito PSR, applicabile alle misure di sostegno di interesse per gli Enti locali	86
3.6.1 <i>La normativa sui Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG) applicabile in ambito PSR</i>	93
3.7 Lo strumento della check-list di controllo sugli appalti pubblici, la sua importanza e la sua evoluzione nell'attuazione delle politiche Comunitarie	97
3.8 Conclusioni	101
Bibliografia	105

CAPITOLO IV

LE MISURE PSR DESTINATE AI COMUNI: TIPOLOGIE DI INTERVENTI E RISORSE FINANZIARIE	107
4.1 Introduzione	107
4.2 La metodologia adottata per l'analisi delle misure dei PSR per i Comuni	108

4.3	La programmazione 2007-2013: lettura per macro-ambiti degli interventi a favore dei Comuni	112
4.3.1	<i>Le risorse finanziarie</i>	116
4.4	La programmazione 2014-2020: lettura per macro-ambiti degli interventi a favore dei Comuni	120
4.4.1	<i>Le risorse finanziarie e lo stato dell'arte</i>	125
4.5	Conclusioni	128
	Bibliografia	129

CAPITOLO V

	LE MISURE DEL PSR PER GLI ENTI LOCALI: I RISULTATI DI UN'INDAGINE DI CAMPO	131
5.1	Obiettivi, strumenti e metodologia di indagine	131
5.2	L'indagine di campo: contenuti e risultati delle analisi	136
5.2.1	<i>Il Programma di Sviluppo Rurale in regione Emilia-Romagna</i>	136
5.2.2	<i>Il Programma di sviluppo rurale in Regione Veneto</i>	147
5.2.3	<i>Il Programma di sviluppo rurale in Regione Liguria</i>	154
5.2.4	<i>Il Programma di sviluppo rurale in Regione Puglia</i>	161
5.3	Criticità, lezioni apprese e raccomandazioni finali	169

CAPITOLO VI

	ALCUNE RIFLESSIONI CONCLUSIVE	173
--	--------------------------------------	-----

Introduzione

La politica europea rappresenta ormai la principale leva degli enti territoriali per realizzare opere infrastrutturali. E ciò anche a causa delle politiche di contenimento del deficit pubblico che hanno determinato una contrazione istituzionale con risvolti negativi sulla disponibilità delle risorse pubbliche a livello locale. La politica europea, però, presenta caratteristiche molto complesse (tecnicismi vari, linguaggi specialistici, applicazione di norme e procedure di difficile attuazione, etc.) che richiedono un'intensa attività di programmazione, progettazione e attuazione da parte sia degli attuatori (Autorità di Gestione) che dei beneficiari (spesso rappresentati da Comuni). Non fa sicuramente eccezione la politica di sviluppo rurale, politica che, come è noto, è nata per porre rimedio al declino delle aree rurali. Questa politica che, pur se ideata con ambizioni "territoriali", in realtà, sul piano concreto, non è riuscita, sin dall'inizio, a scrollarsi di dosso la forte impronta agricola che ancora oggi condiziona il suo impianto attuativo. Nonostante tali limiti, va evidenziato come essa offra opportunità significative per le aree rurali in termini di dotazioni infrastrutturali. Si tratta di interventi strategici, di entità finanziaria piccola e media, finalizzati a supportare, da un lato, il sistema economico locale (strade, impianti di irrigazione, piattaforme logistiche, impianti di irrigazione, etc.), dall'altro, ad accrescere il benessere sociale e collettivo, con un impatto positivo sulla qualità della vita dei cittadini, quali la salute, il livello di istruzione, il tempo libero (acquedotti, impianti di smaltimento rifiuti, interventi di bonifica e risanamento urbano, scuole, centri di formazione, impianti sportivi, etc.).

Il finanziamento degli investimenti infrastrutturali è previsto, quindi, dai Programmi di sviluppo rurale (Psr), trovando collocazione in un set di misure che, col susseguirsi delle varie programmazioni, hanno registrato aggiustamenti vari, volti anche ad accogliere nuove tipologie di investimento, quali le infrastrutture Itc (Tecnologie dell'informazione e della comunicazione). Da segnalare come nel corso degli

anni si sia assistito ad un aumento costante delle risorse finanziarie dei Psr verso queste tipologie di investimento, il cui peso nell'attuale fase di programmazione si attesta intorno all'11% del totale delle risorse.

Il tema delle infrastrutture pubbliche cofinanziate dai Psr rientra fra le linee di intervento della Rete Rurale Nazionale (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. Nel corso del biennio 2017-2018 sono state svolte differenti attività, per la cui realizzazione ci si è avvalsi anche della collaborazione della Fondazione Ifel dell'Anci. Nello specifico, sono state realizzate:

- attività formative, tramite lo strumento webinar, sulle principali procedure e regole degli appalti pubblici. Nello specifico, nell'autunno 2017, sono stati realizzati tre seminari il cui contenuto è consultabile sul sito della RRN;
- è stato redatto e diffuso un vademecum informativo su norme e appalti pubblici nei Psr, scaricabile sempre dal sito della RRN;
- sono stati organizzati incontri territoriali in quattro regioni (Veneto, Emilia-Romagna, Liguria e Puglia) al fine di favorire l'attività interlocutoria fra le Autorità di gestione, i Comuni e le loro rappresentanze, i Gruppi di Azione Locale sul tema delle infrastrutture pubbliche e sugli adempimenti previsti dai Psr in questo ambito.

Parallelamente alle attività suindicate, è stata condotta un'attività di studio finalizzata a meglio identificare e analizzare le caratteristiche, nonché i punti di forza e di debolezza, delle misure contenute nei Psr che prevedono la realizzazione di infrastrutture rurali da parte di Enti locali. Nello specifico, la nostra analisi è stata focalizzata sulle due ultime fasi di programmazione (2007-2013, 2014-2020) i cui principali risultati sono contenuti nel presente Volume.

Il Volume apre con un primo capitolo finalizzato a fornire le principali caratteristiche dei Comuni rurali italiani. Partendo dalla definizione di “area rurale”, frutto delle metodologie illustrate nel capitolo, si passa ad analizzare l'uso del termine nelle politiche agricole e di sviluppo rurale dell'Unione europea. Alla luce di quanto descritto si ripercorre l'iter che ha portato, nel nostro Paese, all'individuazione delle aree rurali nazionali, nonché alla sua applicazione a partire dalla fase programmatica 2007-2013. Segue un'analisi delle principali caratteristiche che contraddistinguono questa tipologia di territorio.

Il secondo capitolo ha la funzione di introdurre il tema delle infrastrutture pubbliche nei Programmi di sviluppo rurale, evidenziandone finalità e obiettivi, nonché potenzialità e limiti. Prima, però, di procedere ad un'analisi del ruolo e del peso finanziario delle infrastrutture pubbliche nelle diverse fasi di programmazione della politica di sviluppo rurale, ci si è soffermati sul concetto di infrastruttura e sul suo significato in ambiente rurale. Al fine di fare un bilancio del contributo delle politiche di sviluppo rurale alle dotazioni infrastrutturali delle aree rurali sono stati riportati, sinteticamente, i risultati delle audizioni che le Corti 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.

L'insieme delle procedure e della normativa attinenti alla realizzazione di opere infrastrutturali cofinanziate dai Fondi europei e, realizzate da parte degli Enti locali, rappresenta il fulcro del terzo capitolo. In particolare, si descrivono 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 descritti così gli obiettivi e i principi cui è ispirata la normativa di derivazione comunitaria, volta principalmente a tutelare il buon funzionamento del mercato Interno dell'Ue (tutela della concorrenza). Successivamente, si approfondisce la normativa sugli appalti pubblici, di principale interesse per gli Enti pubblici locali. In particolare, sono evidenziate le procedure più innovative e maggiormente rispondenti alle specificità degli interventi finanziati in ambito Psr.

Con il quarto capitolo si entra nel vivo dell'attività di analisi delle misure dei Programmi di sviluppo rurale potenzialmente destinate ai Comuni, la cui finalità è quella di meglio comprendere l'utilizzo che gli Enti locali fanno dei fondi Feasr a vantaggio della dotazione infrastrutturale delle aree rurali. Oggetto del capitolo sono, nello specifico, le misure e sotto-misure dei cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020. Prima però di presentare i risultati dell'analisi è illustrata la metodologia adottata per rendere omogenei i dati raccolti e operare un confronto tra misure e interventi dei due periodi analizzati.

È nel capitolo quinto che si descrivono gli obiettivi perseguiti, la metodologia, gli strumenti adottati e i risultati conseguiti dall'indagine su campo realizzata nel biennio 2017-2018 sul tema infrastrutture rurali e Psr. Essa, svolta con la collaborazione della Fondazione Ifel, ha assunto come casi studio i Psr delle regioni Emilia-Roma-

gna, Veneto, Liguria e Puglia, focalizzando la sua attenzione sulle criticità, le lezioni apprese e le opportunità emerse nell'attuazione degli interventi cofinanziati dai quattro Psr nelle ultime due programmazioni e di interesse, diretto e/o indiretto, dei Comuni singoli e/o associati.

Delle riflessioni conclusive chiudono il Volume (capitolo sesto). Partendo da quanto descritto nei vari capitoli, sono riportate delle riflessioni volte a proporre delle accortezze che potrebbero essere assunte da parte di chi è chiamato a governare i Programmi di sviluppo rurale, affinché possano essere ridimensionati i colli di bottiglia che le opere infrastrutturali incontrano nel loro percorso di finanziamento da parte dei Psr. Si fa così riferimento al fatto che i Psr dovrebbero essere programmati e attuati avendo come riferimento non soltanto il beneficiario privato (e, anche in questo, non solo l'azienda agricola), ma anche il beneficiario pubblico in considerazione anche del ruolo che lo stesso svolge a livello locale, soprattutto in termini di governance delle opere infrastrutturali pubbliche. Nello stesso tempo, sul fronte degli Enti locali, si evidenzia la necessità di una loro maggiore consapevolezza e, quindi, di assunzione di responsabilità, rispetto alle implicazioni legate all'utilizzo dei fondi per lo sviluppo rurale.

I Comuni rurali in Italia: definizioni e analisi statistica

1.1 I Comuni in Italia

Negli ultimi anni il numero dei Comuni in Italia è stabile: ad un aumento avutosi nei primi anni del '900 quando si è raggiunti il numero massimo di Comuni (9.195) ha di fatto seguito un periodo di diminuzione del numero dei Comuni negli anni venti ed un leggero aumento tra il 1930 e il 1940. I provvedimenti più importanti che avvennero sotto il fascismo erano quelli che prevedevano l'unione, soppressione o aggregazione coattiva di 2.184 piccoli Comuni e si rendeva possibile la facoltà di accorpare i Comuni con popolazione inferiore ai 2mila abitanti¹ *“che manchino di mezzi per provvedere adeguatamente ai pubblici servizi, possono, quando le condizioni topografiche lo consentano, essere riuniti fra loro o aggregati ad altro Comune. Può inoltre essere disposta la riunione di due o più Comuni, qualunque sia la loro popolazione, quando i podestà ne facciano domanda e ne fissino d'accordo le condizioni”*; mentre l'art. 156 del Regio decreto n. 383 del 1934 prevedeva che i Comuni avessero la possibilità di unirsi in consorzio e l'art. 157, comma 1, che: *“indipendentemente dai casi nei quali la costituzione del consorzio sia imposta per legge, più Comuni possono essere riuniti in consorzio fra loro o con la Provincia per provvedere a determinati servizi od opere a carattere obbligatorio”*; mentre il comma 2 prevedeva *«la costituzione coattiva del consorzio»*².

Nel dopoguerra vennero ricostituiti ben 468 Comuni soppressi dal fascismo³, e nel

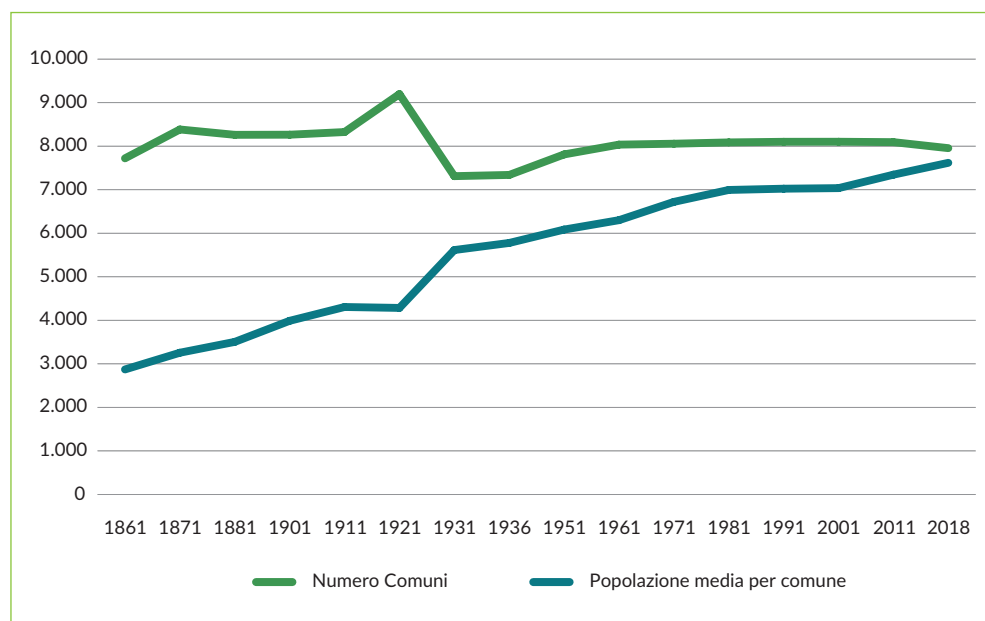
1. R. d. l. n. 383/1927, recante provvedimenti per la revisione generale delle circoscrizioni comunali.

2. R. d. l. n. 383/1934, Testo unico della legge comunale provinciale.

3. Si fa riferimento alla Legge 15 febbraio 1953, n. 71, “Ricostituzione di Comuni soppressi in regime fascista”. “Potrà essere disposto, ai sensi degli articoli 33 e seguenti del testo unico 3 marzo 1934, n. 383, la ricostituzione di Comuni soppressi dopo il 28 ottobre 1922, ancorché la loro popolazione sia inferiore ai 3mila abitanti, quando la ricostituzione sia chiesta da almeno tre quinti degli elettori”.

1951 i Comuni divennero 7.810. Ad oggi si assiste ad una stabilità del numero dei Comuni tanto che nel 2018 sono 7.954.

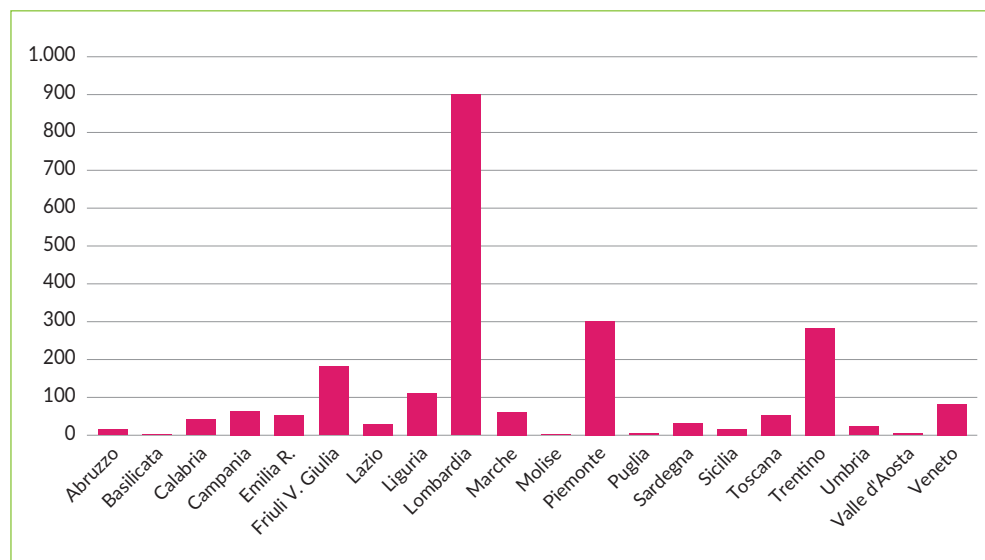
Figura 1.1 – Numero di Comuni e popolazione media per comune (1861-2018)



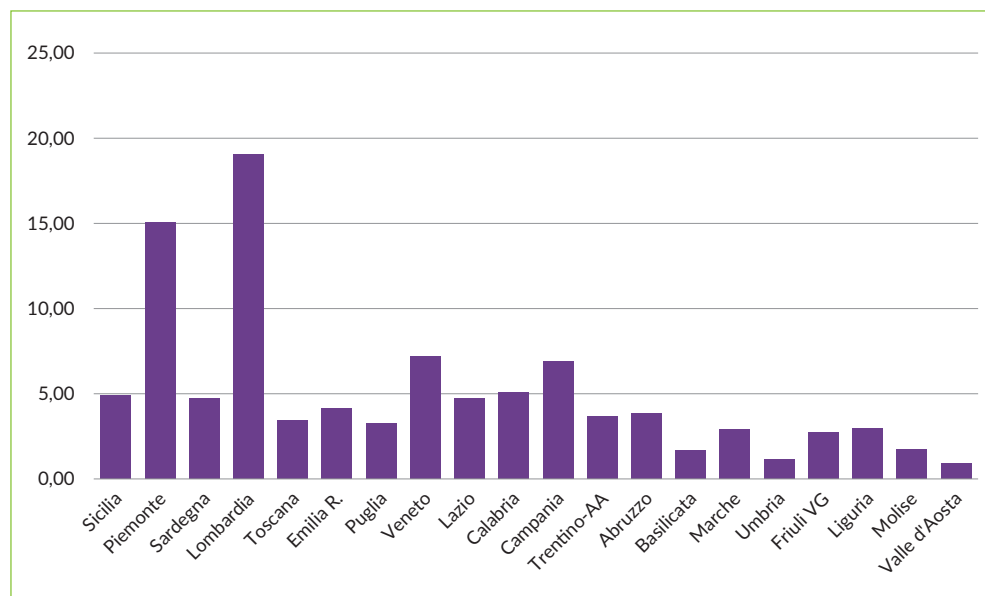
Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat, vari anni.

Dal 1861 ad oggi le regioni che maggiormente hanno visto accorpamenti di Comuni o fusioni sono state la Lombardia, il Piemonte, il Trentino e il Friuli-Venezia Giulia. E continuano ad essere queste le regioni i cui Comuni sono oggetto di fusioni o accorpamenti come vedremo più avanti, anche se in forma più contenuta nonostante le diverse disposizioni normative che cercano di ridurre il numero dei Comuni italiani.

Regioni con il maggior numero di Comuni sono la Lombardia e il Piemonte (rispettivamente il 19% e il 15,1%); da sole raggruppano il 34,1% dei Comuni italiani. Mediamente la percentuale è quasi ovunque al di sotto del 5%, ad eccezione del Veneto (7,18%) e della Campania (6,91%).

Figura 1.2 – Numero di Comuni oggetto di soppressione e fusione dal 1861 ad oggi

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat, 2017.

Figura 1.3 – Distribuzione percentuale dei Comuni per regioni

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat, 2017.

Secondo quella che è stata la proposta dell'Anci, l'Italia non dovrebbe avere più di 2.500 Comuni. *«Passare dagli attuali 8 mila Comuni a non più di 2.500, azzerando quelli con meno di 15mila abitanti. È questo l'obiettivo indicato dal sindaco di Torino e presidente dell'Anci, Piero Fassino, per “cambiare l'assetto del paese”»* (Barbero, 2012). Allo stato attuale è un obiettivo impossibile (Camera dei Deputati, 2016; Catanzaro e altri, 2002).

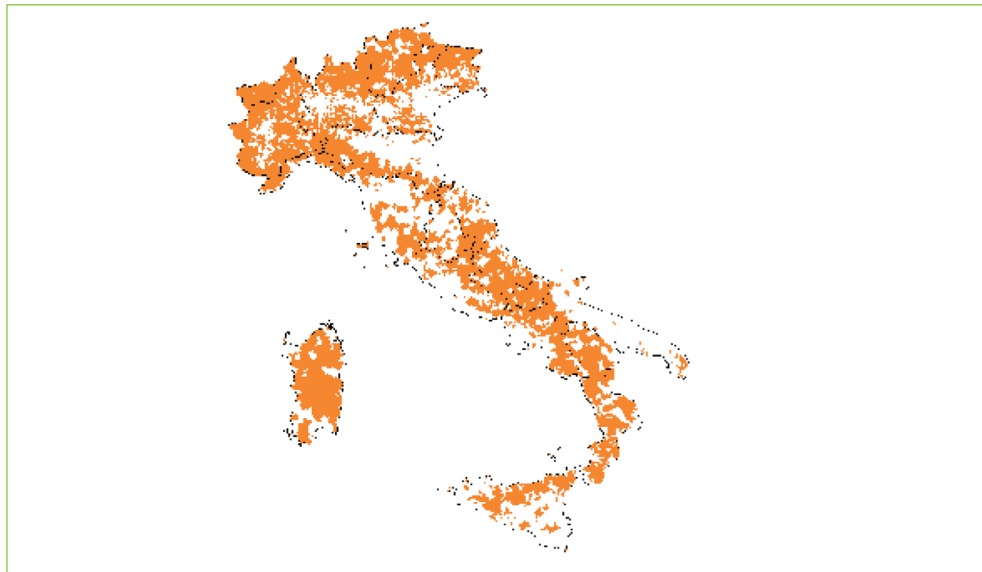
È con la legge 142/1990 che si fa riferimento all'unione di servizi associati e in secondo ordine alle fusioni; anche in questo caso, però, l'unione non ha, di fatto, prodotto i risultati auspicabili per cui è stato abbandonato o messo da parte l'obiettivo più ambizioso dell'accorpamento. Il DL 78/2010, di fronte all'esigenza del risanamento dei conti pubblici, ha imposto, ai Comuni di minori dimensioni, l'obbligo di gestire in forma associata, mediante unione o convenzione, le proprie funzioni fondamentali. Va sottolineato che queste (servizi sociali e protezione civile), di fatto, venivano già gestite a livello locale, mentre il vero cambiamento auspicato dovrebbe interessare i settori dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo, servizi pubblici locali, pianificazione urbanistica⁴. La logica è quella di affiancare alla cultura della legittimità dell'azione amministrativa *“una cultura che ponesse anche i risultati al centro della sua azione amministrativa e prestasse particolare attenzione anche all'aspetto economico-finanziario delle modalità di gestione ed erogazione dei servizi”* (Castronovo, 2010). In altre parole, la volontà legislativa sarebbe quella di introdurre un processo denominato di *aziendalizzazione della pubblica amministrazione*, che impone una valutazione basata sui criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

La caratteristica dei Comuni italiani è quella di essere di piccole dimensioni. Alcuni autori hanno analizzato questo fenomeno sia a livello nazionale che locale (Onesti, Angiola, 2007; Castronovo, 2010; Castellotti, 2008). In Italia il 69% dei Comuni ha una popolazione inferiore ai 5 mila abitanti. I cosiddetti piccoli Comuni⁵ sono localizzati nella fascia alpina e appenninica della penisola, in Sardegna e nella Sicilia occidentale. Non sono presenti in Puglia, nella Sicilia sudorientale, nella pianura padana (Veneto ed Emilia), in Toscana e Umbria e nella zona costiera laziale e campana.

4. Una nuova serie di leggi sono state emanate che hanno modificato l'assetto ordinamentale dei Comuni. Tra queste vanno menzionate: Legge n. 241 del 7 agosto 1990, “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”; Legge n. 81 del 25 marzo 1993, “Elezioni dirette del Sindaco e del Presidente della provincia”; il D. L.vo n. 267 del 18 agosto 2000, “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”.

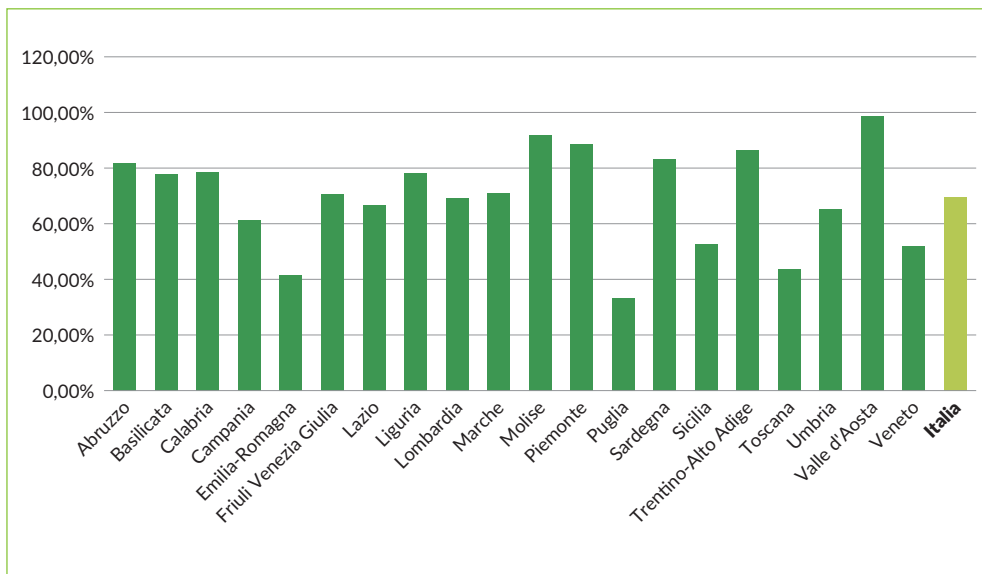
5. La definizione di “Piccoli Comuni” viene fornita nell'ambito dell'art. 2 della L. 158 del 6 ottobre 2017.

Figura 1.4 – Distribuzione dei piccoli Comuni in Italia



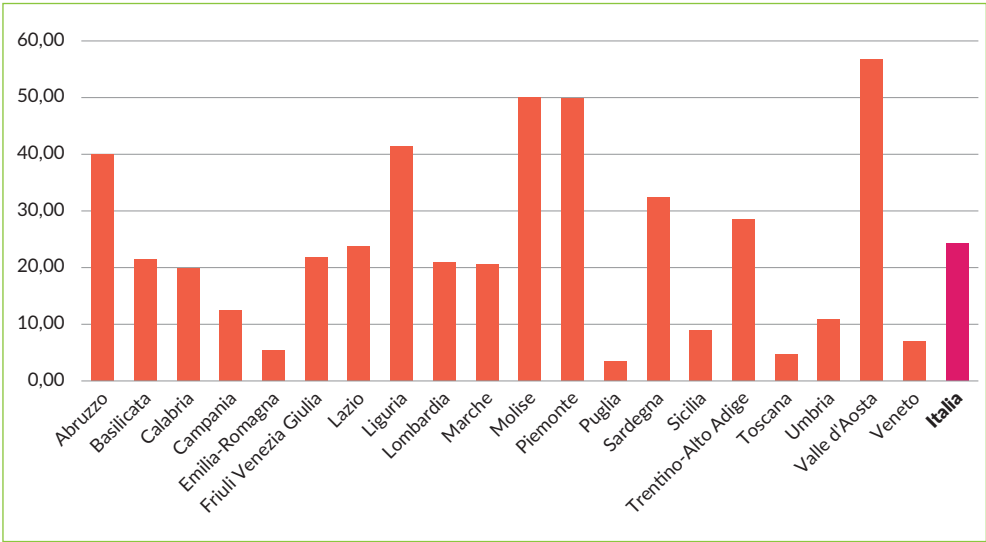
Fonte: elaborazione Ifel.

Figura 1.5 – Incidenza dei piccoli Comuni (< 5 mila abitanti) su totale dei Comuni della regione (2017)



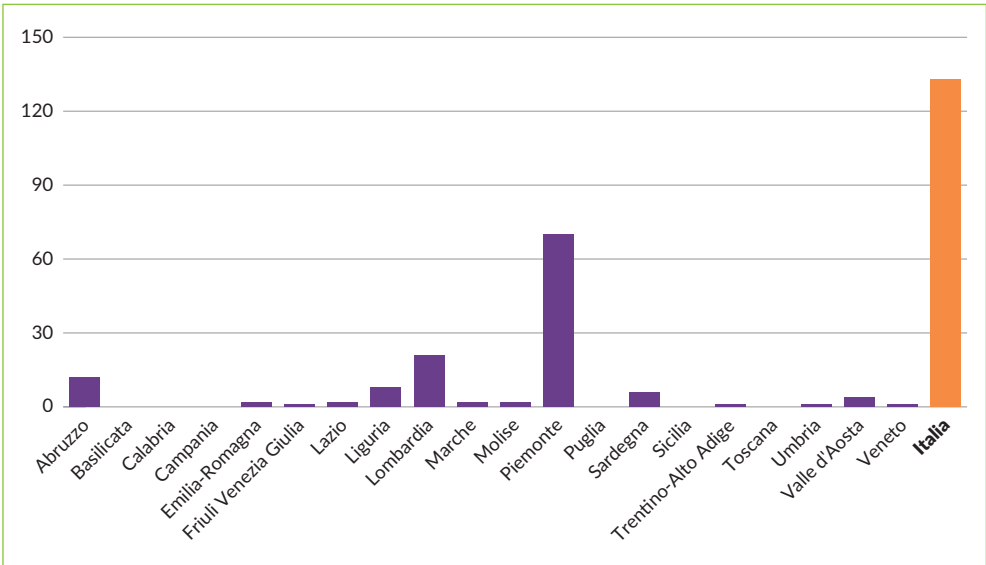
Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat, 2017.

Figura 1.6 – Incidenza dei piccoli Comuni inferiore a mille abitanti sul totale dei Comuni della regione (2017)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat, 2017.

Figura 1.7 – Incidenza dei piccoli Comuni (< a 150 abitanti) sul totale dei Comuni della regione (2017)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat, 2017.

La percentuale dei piccoli Comuni rispetto al totale regionale è più alta in Valle d'Aosta, Molise, Piemonte, Trentino-Alto Adige, Sardegna, i cui valori variano dal 99% della Valle D'Aosta all'83% della Sardegna; le regioni Liguria, Abruzzo, Basilicata e Calabria si attestano su valori intorno all'80%. L'incidenza dei Comuni con meno di 5mila abitanti assume valori percentuali molto più contenuta in Puglia (33,3%), Emilia-Romagna (41,7%), Sicilia (52,6%), Toscana (43,8%) e Veneto (52%).

Ma esistono anche Comuni al di sotto dei mille abitanti. La loro incidenza sul totale dei Comuni italiani è pari al 24,3%. Ma in alcune regioni quali la Valle d'Aosta il valore è pari al 56,6%, in Molise e Piemonte raggiunge il 50%, mentre in Abruzzo e Liguria il dato è intorno al 40%.

In Italia i Comuni con meno di 150 abitanti sono 133; sono localizzati soprattutto in Piemonte (70) e in Lombardia (21), ma sono presenti anche in Abruzzo (12), Liguria (8) e Sardegna (6). La provincia con il maggior numero di Comuni con meno di 150 abitanti è quella di Cuneo (32), seguono Torino (10), Vercelli (9) e Alessandria (7).

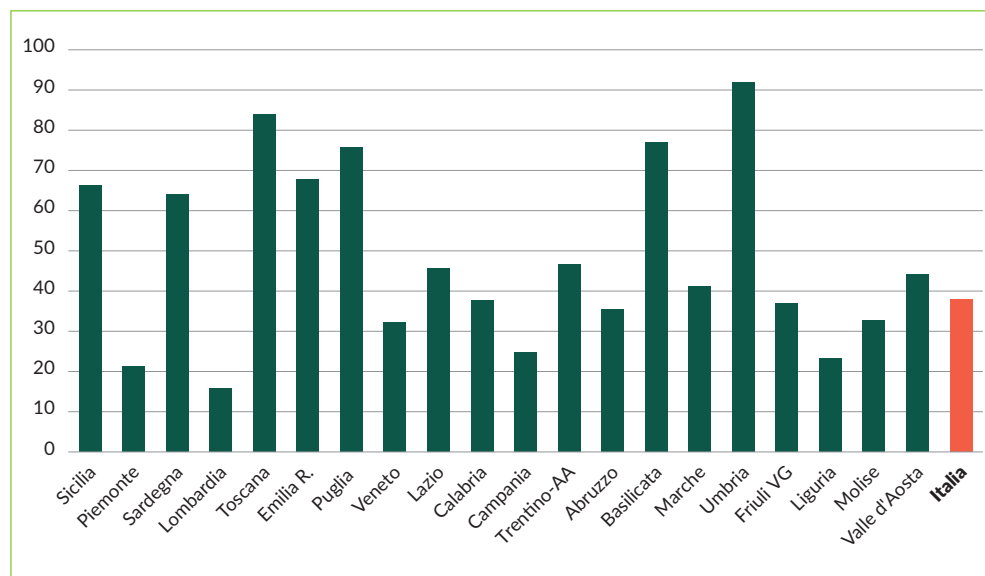
Relativamente all'estensione territoriale, mediamente il comune italiano ha una superficie di poco inferiore ai 40 kmq; Fanno eccezione i Comuni della regione Umbria (92 kmq), Toscana (84 kmq), Puglia e Basilicata (circa 75 kmq), Sicilia, Sardegna e Emilia-Romagna (tra 60 e 70 kmq).

La densità media in Italia è pari a 200 abitanti per kmq; i Comuni al di sopra della media nazionale sono presenti in Liguria, il Lazio, il Veneto, Lombardia e Campania. In queste ultime due regioni, tale valore supera addirittura i 400 abitanti per kmq. Hanno una densità di popolazione inferiore alla media, invece i Comuni in Sardegna, Trentino, Basilicata, Molise e Valle d'Aosta (meno 100 abitanti per kmq).

L'Italia è stata investita da un processo di urbanizzazione consistente (Istat, 2017). Nel dopoguerra l'incidenza della popolazione che vive nei nuclei abitati e nelle case sparse era decisamente maggiore, mentre oggi la popolazione vive per il 91% nei centri abitati. Erano il 76% sessanta anni addietro. Le regioni con la più alta incidenza di popolazione che viveva nelle case sparse e nei nuclei abitati erano le regioni dell'Emilia-Romagna, della Toscana e dell'Umbria, aree ex-mezzadrili e per tale motivo avveniva una distribuzione diffusa della popolazione sul territorio. A distanza di molti anni questa distribuzione è molto attenuata in tutte le regioni e anche in quelle ex mezzadrili.

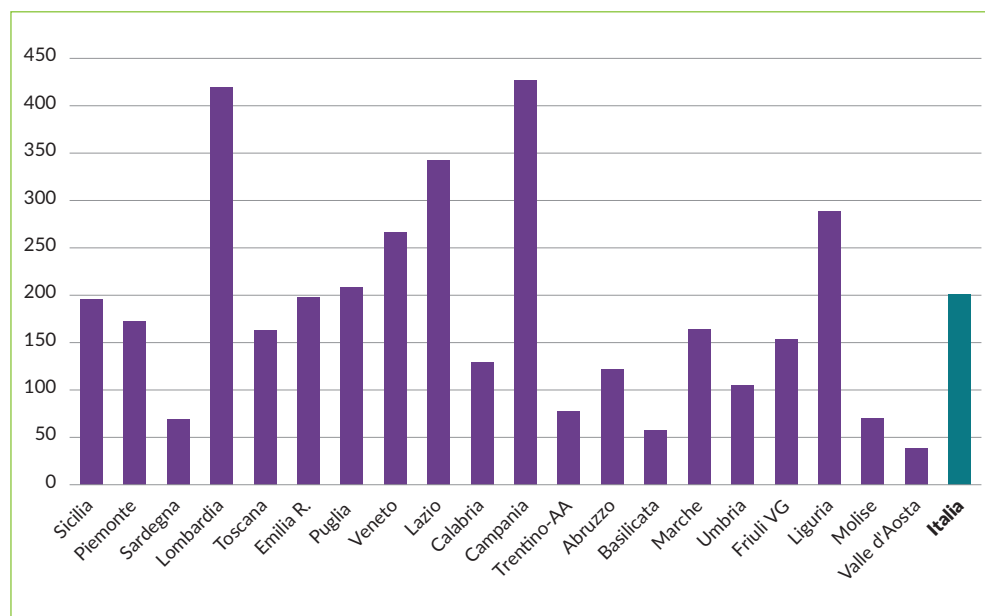
L'incidenza della popolazione nei nuclei abitati e case sparse era, nel 1951, pari al 24,1% in Italia e in alcune regioni dell'Italia centrale segnava un valore di gran lunga superiore (Emilia-Romagna, 46,1%, Toscana 35,5% e Umbria 51,1%).

Figura 1.8 – Superficie territoriale media (kmq) dei Comuni per regioni



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat, 2017.

Figura 1.9 – Densità (abitante per kmq) per regioni (2017)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat, 2017.

Tabella 1.1 – Dispersione della popolazione sul territorio per regioni (2011)

	Incidenza popolazione nei (%)		
	Centri abitati	Nuclei sparsi	Case sparse
Piemonte	90	4	6
Valle d'Aosta	86	10	4
Liguria	94	2	4
Lombardia	96	2	2
Trentino AA	87	4	9
Veneto	87	5	8
Friuli VG	95	2	3
Emilia-Romagna	87	3	10
Toscana	89	3	8
Umbria	82	5	13
Marche	83	5	12
Lazio	90	3	7
Abruzzo	82	8	10
Molise	80	8	12
Campania	93	2	5
Puglia	95	1	4
Basilicata	83	5	12
Calabria	88	6	6
Sicilia	95	1	4
Sardegna	93	2	5
Nord-ovest	94	2	4
Nord-est	88	4	8
Centro	88	3	9
Sud	91	3	6
Isole	94	2	4
Italia	91	3	6

Fonte: Istat (2017).

Tabella 1.2 – Andamento della dispersione della popolazione sul territorio per alcune regioni (1951-2011)

	Incidenza popolazione nei nuclei abitati e nelle case sparse						
	1951	1961	1971	1981	1991	2001	2011
Calabria	22,4	20,5	15,2	16,8	12,1	11,5	11,7
Emilia-Romagna	46,1	34,6	22,7	16,5	15,0	14,1	13,1
Lombardia	17,3	12,3	7,3	5,5	4,4	3,8	3,7
Puglia	7,0	5,8	3,4	3,6	3,6	4,3	4,9
Sardegna	7,6	6,3	4,5	5,1	5,1	5,8	7,4
Toscana	35,5	27,7	18,2	13,3	11,6	11,3	11,3
Umbria	51,1	43,9	32,7	24,1	21,5	19,0	18,2
Italia	24,1	18,8	13,0	11,3	9,4	9,0	9,0

Fonte: Istat (2017).

1.2 La definizione di area rurale e la sua adozione nelle politiche agricole e di sviluppo rurale

Molti autori si sono cimentati nella definizione di area rurale. Lo hanno fatto, ad esempio, l'Istat (1986) e l'Insor (1992 e 1994), i quali, hanno provato, in momenti diversi, a definire in maniera più dettagliata i Comuni rurali.

La metodologia Istat, oltre alla densità di popolazione, prevede una serie di variabili (dodici) di tipo socio-economico (Istat, 1986)⁶, dalla cui combinazione vengono fuori nove gruppi, successivamente ridotti a quattro: Comuni urbani, Comuni semi-urbani, Comuni semi-rurali e Comuni rurali.

Anche l'Istituto Nazionale di Sociologia Rurale (Insor) si è cimentato nella definizione di area rurale, elaborando quattro approcci alternativi (1992, 1994): il primo identificato come micro-collettività basato sulla densità abitativa, criterio questo che, però, non sempre riesce ad identificare le caratteristiche della ruralità in quanto esistono diverse aree agricole a forte densità abitativa in alcuni Comuni meridionali; il secondo vede il rurale come sinonimo di agricolo, approccio che, ormai la letteratura sul tema ha ampiamente dimostrato come superato (Saraceno, 1993; Storti, 2000; Fonte, 2010; Anania e Tenuta, 2008). Come non più applicabile risulta essere il terzo approccio, che lega il rurale al ritardo. Esistono aree rurali che non sono per niente in ritardo di sviluppo, anzi! Infine, lo studio Insor identifica il rurale come spazio interstiziale che di fatto non identifica il rurale propriamente detto *“ma all'individuazione di aree di interazione tra luoghi di lavoro e luoghi di residenza”* (Storti, 2000). Tipici di questa categoria sono i sistemi locali del lavoro (Istat, 1997).

La metodologia adottata dall'Ocse per individuare le aree rurali, definisce Comuni rurali, Comuni con una densità di popolazione inferiore a 150 abitanti/kmq. Partendo da tale parametro, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, individua tre zone:

- zone a predominanza rurale: se più del 50% della popolazione risiede nei Comuni rurali;
- zone intermedie: se la popolazione che vive in Comuni rurali è tra il 15 e il 50%;

6. Tali variabili sono: la percentuale di popolazione attiva in condizione professionale, percentuale popolazione attiva in agricoltura, percentuale delle donne attive in settori extragricoli, percentuale delle persone in possesso di laurea o diploma, percentuale degli occupati in luogo diverso del comune di residenza, percentuale degli addetti, percentuale degli addetti del settore terziario, componenti medi per famiglia, abitazioni di proprietà, percentuale di abitazioni fornite di servizi, percentuale utenze telefoniche totali e percentuale di utenze telefoniche per affari.

– zone prevalentemente urbane se la popolazione rurale è meno del 15%.

Relativamente all'Unione europea, la necessità di definire le aree rurali è emersa nel momento in cui la territorializzazione degli interventi in agricoltura ha iniziato ad assumere una progressiva importanza nella Politica comunitaria, dando vita a quella che oggi conosciamo come politica di sviluppo rurale. Nello specifico, l'attenzione al connubio agricoltura e territorio ha avuto inizio nel 1987 con la prima riforma dei fondi strutturali (Leonardi e Sassi, 2004), quando l'attenzione è posta soprattutto alle zone svantaggiate. In questa fase, i Programmi intervengono per obiettivi, cinque per l'esattezza, di cui l'ultimo relativo alla promozione dello sviluppo rurale (5a adeguamento delle strutture agrarie e 5b sviluppo delle zone rurali).

Nel 1991 viene introdotta l'Iniziativa Comunitaria LEADER I che, adottando un nuovo approccio alla politica di sviluppo rurale, pone al centro degli interventi il territorio, l'azione integrata e la partecipazione della popolazione locale. È con la riforma dei fondi strutturali del 1993 e con la riconferma dell'Iniziativa LEADER (nel 1994), che continua il consolidamento dell'approccio territoriale allo sviluppo rurale. Con la riforma di Agenda 2000 lo sviluppo rurale diventa il secondo pilastro della Pac e investe non solo le aree svantaggiate bensì tutti i territori rurali. Gli obiettivi vengono ridotti a tre e lo sviluppo rurale trova spazio nel primo, relativo alle regioni in ritardo di sviluppo. Lo sviluppo rurale si pone così con finalità di tipo economico-sociale, con una valenza di medio e lungo periodo e con una modalità *“dal basso e integrato”* e con un approccio endogeno. Ma soprattutto *“lo sviluppo rurale non è più sinonimo di crescita del (solo) settore agricolo e anche lo sviluppo del primario va letto e interpretato nel più ampio contesto della crescita dei sistemi agro-alimentari locali nell'ambito dei quali l'obiettivo diventa il rafforzamento delle reti di relazioni funzionali qualificate tra i diversi attori che lo compongono attraverso una sempre più stretta interazione tra istituzioni pubbliche e organizzazioni private e valorizzando le risorse specifiche che offre il territorio”* (Leonardi e Sassi, 2004).

Ma è con la programmazione 2007-2013 che la territorializzazione degli interventi assume una valenza strategica. In essa, le misure e gli interventi sono aggregati per Assi (competitività, ambiente, diversificazione, approccio LEADER) e si interviene a seguito di una *“zonizzazione del proprio territorio al fine di esplicitare le priorità territoriali dello sviluppo rurale nell'ambito di ciascun Asse previsti all'art.11 Reg.1698/2005”* (Sotte, 2009). In altre parole, la Commissione europea richiede che la politica di sviluppo rurale sia declinata nei Programmi di sviluppo rurale (Psr) secondo una classificazione in tipologie di aree funzionale all'analisi del contesto e all'individuazione di alcune prio-

rità della politica sul territorio. Al fine di tracciare un percorso condiviso fra i vari Stati Membri, la Commissione ha provato a proporre agli stessi, per l'attuazione dei Psr, una definizione condivisa di “zona rurale”, adottando, come punto di partenza, la metodologia elaborata dall'Ocse, ma, nello stesso tempo, lasciando a ciascun Stato la possibilità di meglio adattare tale metodologia alle proprie specificità.

Considerata la diversità delle zone rurali presenti nell'Unione europea, ciascuno Stato Membro, pur partendo da alcuni elementi fondamentali concordati di comune accordo con la Commissione, ha, di fatto, ritenuto di elaborare una tipologia di area rurale più pertinente ai propri contesti territoriali. Gli elementi fondamentali Comuni di riferimento utilizzati per definire in ciascun Stato Membro le aree rurali sono il grado di disagi fisici, la sensibilità ambientale e gli svantaggi socio-economici. Ciascun elemento, a sua volta, è composto da fattori individuali che, presi singolarmente, possono essere misurati con uno specifico insieme di indicatori.

La necessità di identificare e classificare le aree rurali nell'ambito dei Psr, si presenta anche nella fase 2014-2020, dove, la metodologia adottata – rispetto al passato – si è arricchita tenendo conto anche dell'incidenza delle aree agricole sulla superficie territoriale (aree rurali urbanizzate).

1.3 L'individuazione delle aree rurali in Italia: variabili e metodologia applicata nella programmazione delle politiche di sviluppo rurale

Relativamente alla metodologia utilizzata nell'ambito della programmazione delle politiche di sviluppo rurale in Italia, al fine di meglio cogliere le differenze fra province, il nostro Paese, per identificare le aree rurali, si è avvalso della facoltà di intervenire sulla metodologia Ocse proposta dall'Ue, apportando modifiche e/o adattamenti alla stessa, riportate nella stesura del Piano Strategico Nazionale 2007-2013.

Il procedimento adottato ha previsto, in una prima fase, l'individuazione delle aree urbane, le quali *“possono rappresentare i maggiori centri urbani, dove si concentrano una buona parte dei fenomeni di urbanizzazione e le maggiori attività extra-agricole e in cui l'agricoltura rappresenta un settore del tutto residuale”* (Mipaaf, 2013). Di fatto, esse sono rappresentate dai Comuni capoluogo di provincia con una densità superiore ai 150 abitanti per kmq. Queste aree, per la loro natura, sono state escluse dalle successive elaborazioni volte a identificare le aree rurali.

In una seconda fase, applicando in parte la metodologia Ocse, sono state individuate *“le aree prevalentemente urbane (popolazione Comuni rurali < 15% popolazione totale), significativamente rurali (popolazione Comuni rurali > 15% e < 50% popolazione totale) e prevalentemente rurali (popolazione Comuni rurali > 50% popolazione totale) non a livello provinciale (metodologia Ocse), bensì distinguendo i Comuni, nell'ambito di ogni provincia, per zona altimetrica e calcolando, per ciascuna di queste tre (pianura, collina e montagna), l'incidenza della popolazione dei Comuni classificati come rurali sulla popolazione totale”* (Psn, 2013).

Nella fase successiva si è disaggregata la categoria di aree prevalentemente urbane⁷ considerando la densità della popolazione (< 150 abitanti/kmq) e il peso della superficie agricola totale sulla superficie territoriale. Si sono distinti, pertanto, due aree: *“aree rurali urbanizzate”* e *“aree rurali fortemente urbanizzate”*.

Infine, le aree rurali Ocse sono state incrociate con le tre zone altimetriche (montagna, collina e pianura) e le tre macro-circoscrizioni del Paese (Nord, Centro e Sud) ottenendo così 36 tipi di aree rurali, più quella relativa ai capoluoghi di provincia. Queste aree, a loro volta, sono state aggregate in quattro macro-tipologie di aree:

- a) *Poli urbani*, che comprendono i capoluoghi di provincia con più di 150 ab./kmq e tutte le Aree fortemente urbanizzate;
- b) *Aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata*, che includono le Aree rurali urbanizzate di pianura, le Aree rurali urbanizzate di collina, le Aree prevalentemente rurali di pianura e le Aree significativamente rurali di pianura;
- c) *Aree rurali intermedie*, che comprendono le Aree prevalentemente rurali di collina (Nord e Centro), le Aree significativamente rurali di collina e le Aree significativamente rurali di montagna (Nord e Centro);
- d) *Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo* che comprendono le Aree prevalentemente rurali di montagna, le Aree prevalentemente rurali di collina (Mezzogiorno) e le Aree significativamente rurali di montagna (Mezzogiorno).

La tabella seguente evidenzia le differenze esistenti tra la zonizzazione Ocse e quella dei Psn italiani adottati rispettivamente nelle fasi 2007-2013 e 2014-2020. Considerando le aree propriamente rurali (*intermedie e in ritardo di sviluppo*) i

7. Questa categoria presenta al suo interno forti differenziazioni tra un insieme di Comuni più simili ai capoluoghi di provincia (ad esempio, i Comuni di corona delle maggiori città italiane e/o alcuni Comuni costieri con un forte sviluppo urbano) e un insieme di Comuni densamente popolati, dove è presente un'agricoltura ricca e intensiva (ad esempio, le zone di pianura dell'Italia Settentrionale).

risultati non sono molto differenti in riferimento alla superficie territoriale, ma si discostano rispetto alla SAU e, soprattutto, alla popolazione.

Le aree rurali rappresentano in Italia il 77,4% della superficie territoriale secondo la classificazione Ocse e il 75% secondo la classificazione del Psn. In questo ultimo caso, se aggiungiamo anche le aree ad agricoltura intensiva e specializzata raggiungiamo il 92% della superficie totale. In termini di superficie territoriale la classificazione non pone grosse differenze. Situazione diversa in termini di Superficie agricola utilizzata (Sau) e popolazione. Nel primo caso, secondo l'Ocse, al 78% della Sau italiana corrisponde il 69% dell'aggregato "*aree intermedie e in ritardo di sviluppo*" e il 93% dell'aggregato "*aree intermedie, in ritardo di sviluppo, agricoltura intensiva*" del Psn 2014-2020. Per quanto riguarda la popolazione, l'Ocse prevede che il 50% della popolazione vive in aree rurali, mentre per il Psn, tenendo conto delle tre aree (intermedie, in ritardo di sviluppo, agricoltura intensiva), si arriva al 57%, altrimenti ci si ferma al 35,5% (tenendo conto delle aree intermedie e in ritardo di sviluppo).

La classificazione Ocse evidenzia che la metà delle Regioni sono completamente rurali in termini di popolazione e di Sau, mentre per la classificazione del Psn 2014-2020, tale condizione – se vengono considerate due aree (*intermedie + in ritardo di sviluppo*), si verifica solo in due casi (Valle d'Aosta e Umbria), dove appunto sia la popolazione che la Sau ricadono completamente in aree rurali. Se, invece, aggiungiamo anche l'area a agricoltura intensiva, bisogna aggiungere la Basilicata in termini di popolazione e anche la Sardegna in termini di Sau.

Le regioni meno rurali (in cui vive meno della metà della popolazione italiana) sono, secondo la classificazione Ocse, sette (Veneto, Liguria, Lombardia, Lazio, Puglia, Piemonte e Campania), mentre secondo la classificazione del Psn a due aree (intermedie + in ritardo di sviluppo) sono dieci (alle sette dell'Ocse bisogna aggiungere la Toscana, il Friuli, l'Emilia R. e l'Abruzzo e togliere la Puglia).

In termini di Sau la classificazione Ocse identifica solo due regioni con una incidenza del territorio rurale inferiore al 50% (Veneto e Liguria). Mentre la classificazione Psn ne identifica quattro (Veneto, Piemonte, Lombardia, Friuli).

In definitiva, l'Ocse omogenizza le diversità regionali esistenti, mentre il Psn tiene maggiormente in conto delle peculiarità delle singole regioni. Anche se poi la definizione di rurale è molto generica nascondendo realtà completamente diverse: aree rurali con una connotazione agricola in alcuni casi e, molto più extragricola, in altri.

Tabella 1.3 – Aree rurali secondo la classificazione Ocse e del Psn

	Superficie complessiva	Sau	Popolazione
Aree rurali Ocse*	233.331,14	10.292.348,8	29.250.563
Aree rurale Psn 2007-2013**	277.463,7	12.326.033,4	33.681.983
Aree rurale Psn 2014-2020***	226.744,9	9.175.320,8	20.829.778
Italia	301.333,2	13.206.296,8	58.738.750

* Aree significativamente rurali + aree prevalentemente rurali

** Aree ad agricoltura intensiva e specializzata + aree intermedie + area con problemi complessivi di sviluppo

*** Aree intermedie + area con problemi complessivi di sviluppo

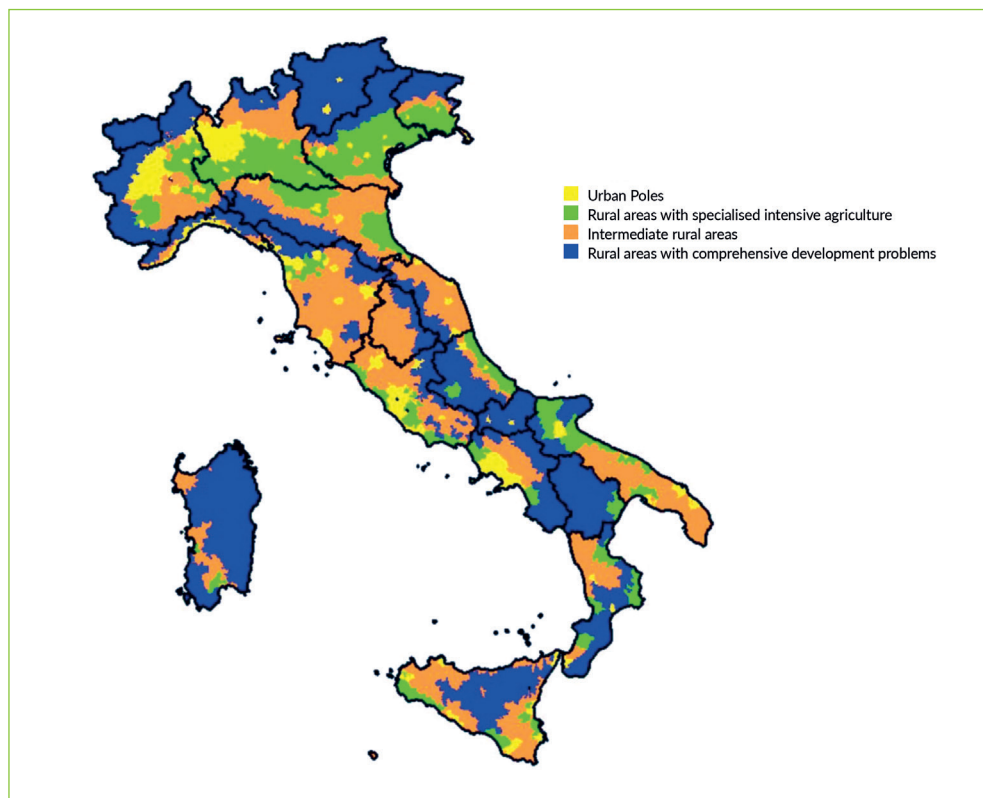
Fonte: Mipaaf, Piano di sviluppo nazionale, 2013.

Tabella 1.4 – Confronto tra aree rurali Ocse e aree rurali Italia per regione (2014-2020)

Regioni	Popolazione			Sau		
	Aree rurali Ocse	Aree Psn (C+D)*	Aree Psn (B+C+D)*	Aree rurali Ocse	Aree Psn (C+D)*	Aree Psn (B+C+D)*
Abruzzo	100,0	35,3	82,6	100,0	64,4	97,8
Aosta	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Basilicata	100,0	88,3	100,0	100,0	90,6	100,0
Bolzano	100,0	79,5	79,5	100,0	98,7	98,7
Calabria	100,0	55,7	79,8	100,0	72,2	97,9
Campania	46,3	21,0	25,6	94,0	78,6	88,9
Emilia Romagna	57,1	41,0	83,9	64,9	65,3	98,1
Friuli	68,0	22,3	67,0	93,0	29,1	98,1
Lazio	27,6	22,3	37,7	73,4	69,8	86,7
Liguria	17,3	16,8	16,8	26,3	72,7	72,7
Lombardia	17,5	11,3	35,4	61,0	24,4	87,3
Marche	100,0	80,7	80,7	100,0	95,2	95,2
Molise	100,0	77,6	77,6	100,0	97,8	97,8
Piemonte	40,5	25,5	38,5	69,7	48,8	79,8
Puglia	31,6	53,4	79,0	50,8	65,9	93,3
Sardegna	100,0	82,6	89,9	100,0	98,1	100,0
Sicilia	94,1	54,5	66,6	92,3	84,3	94,3
Toscana	65,8	44,4	57,2	88,1	84,1	89,3
Trento	100,0	78,0	78,0	100,0	96,2	96,2
Umbria	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Veneto	10,0	17,3	79,8	19,6	30,0	97,7
Totale	50,1	35,7	57,1	77,9	69,5	93,3

* Alle lettere B, C, D, corrispondono rispettivamente: le Aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata (B); le Aree rurali intermedie (C); le Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo (D).

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Mipaaf, Piano di sviluppo nazionale, 2013.

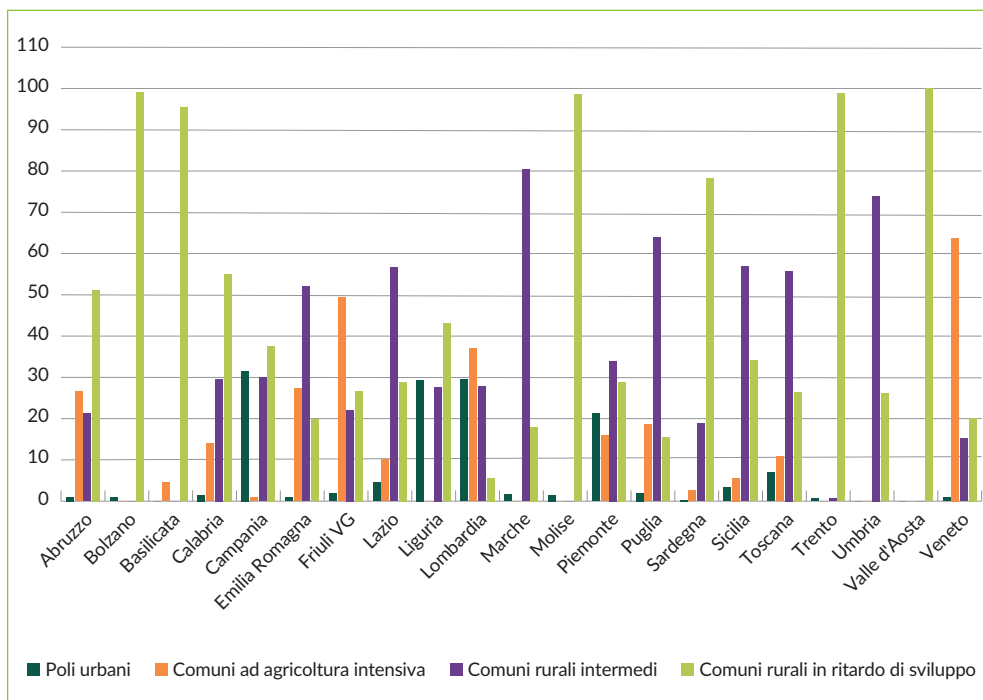
Figura 1.10 – Le aree urbane e rurali secondo la classificazione del Psn 2014-2020

Fonte: Mipaaf, Piano di sviluppo nazionale, 2013.

1.4 Comuni rurali italiani⁸

In Italia, i Comuni rurali localizzati nelle aree intermedie e in ritardo di sviluppo rappresentano il 66,7% del totale. Le regioni con valori più alti della media sono la Valle d'Aosta – dove il 100% dei Comuni ricade nella categoria in ritardo di sviluppo –, Trento, Bolzano, Molise e Basilicata che presentano valori sopra il 90%. L'Abruzzo, la Calabria, l'Emilia R., il Lazio, la Liguria, le Marche, la Puglia, la Sardegna, la Sicilia, la Toscana e l'Umbria registrano valori più alti della media nazionale.

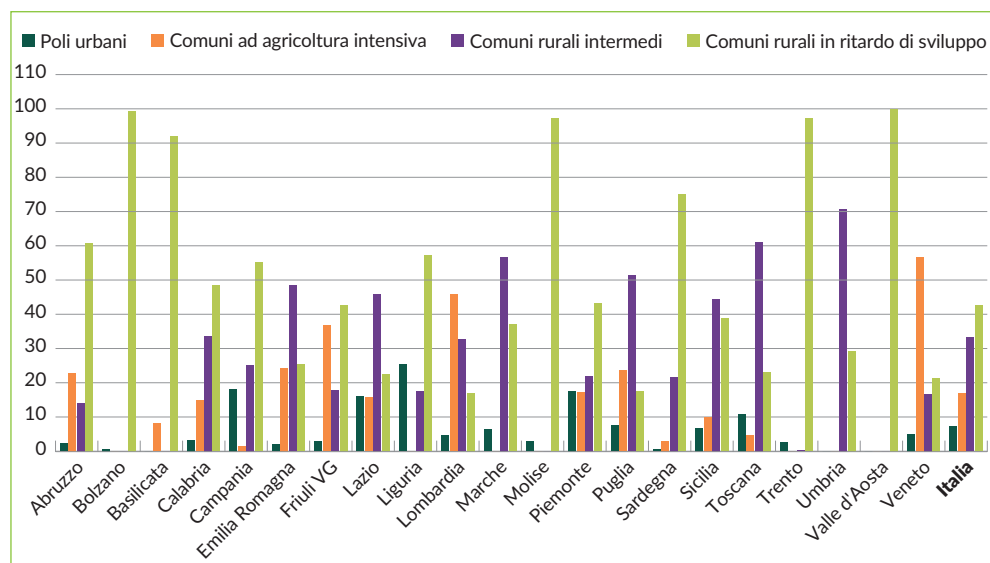
8. L'analisi del paragrafo tiene conto solo della classificazione adottata in ambito Psn e relativa alla fase 2014-2020.

Figura 1.11 – Distribuzione dei Comuni per tipologia di area e regioni

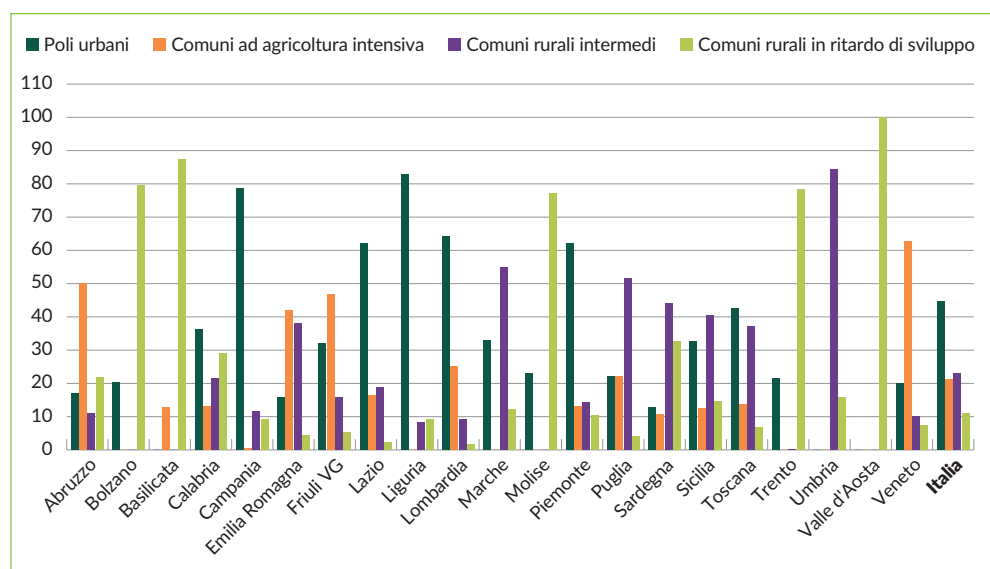
Fonte: nostre elaborazioni su dati Anci, 2017.

Solo cinque regioni (Campania, Friuli, Lombardia, Piemonte, Veneto) hanno Comuni definibili rurali che ricadono in queste aree intorno al 50%. Le regioni con Comuni ricadenti in aree ad agricoltura intensiva e urbanizzata sono il Friuli VG (49,3) e il Veneto (63,8). In sintesi, i due terzi dei Comuni italiani sono allocati nelle aree rurali (*intermedie e in ritardo di sviluppo*) ad eccezione del Friuli, Lombardia, Veneto che presentano valori molto al di sotto della media italiana (66,7%).

Relativamente alla superficie territoriale, il 79% di essa ricade nelle aree “intermedie” e in ritardo di sviluppo, all’interno della quale vive solo il 33% della popolazione. La maggior parte della popolazione italiana, di fatto, ricade nei poli urbani (45%). Le regioni che si discostano dal precedente dato medio del 79% sono la Campania, Lombardia, Liguria e Piemonte, che presentano un alto valore di incidenza delle superfici territoriali comunali nei poli urbani. Nell’Abruzzo, nel Friuli, nella Lombardia e nel Veneto alti valori di incidenza della superficie territoriale comunale si riscontra nelle aree ad agricoltura intensiva.

Figura 1.12 – Distribuzione della superficie territoriale dei Comuni per tipologia di area e regioni

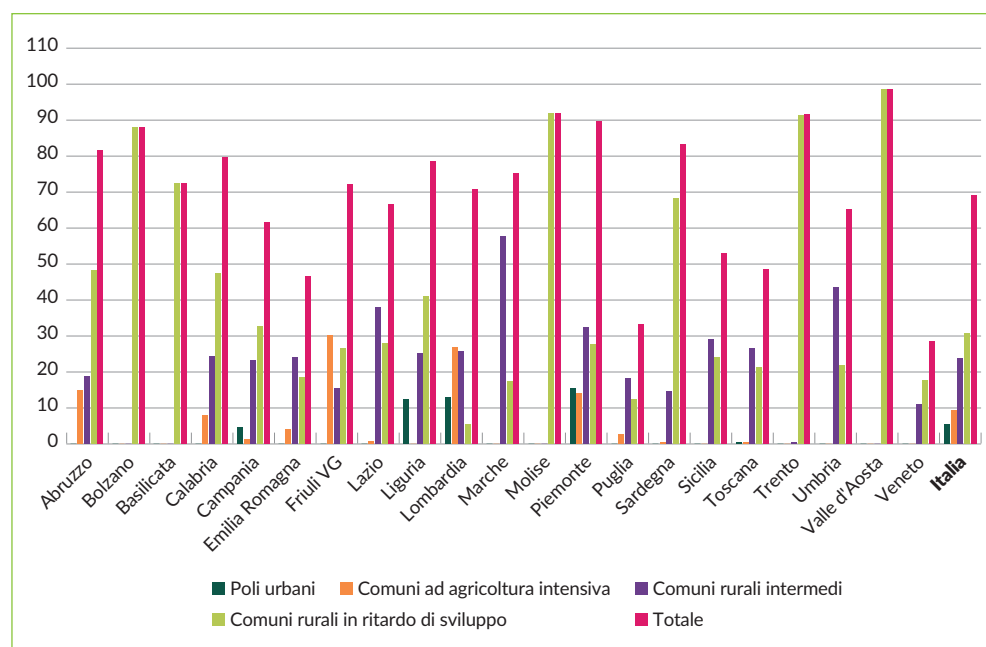
Fonte: nostre elaborazioni su dati Anci, 2017.

Figura 1.13 – Distribuzione della popolazione dei Comuni per tipologia di area rurale e regione

Fonte: nostre elaborazioni su dati Anci, 2017.

Relativamente alla popolazione che si concentra nei Comuni rurali la distribuzione è la seguente: l'incidenza più alta si registra nelle aree con complessivi problemi di sviluppo a Bolzano, in Basilicata, in Molise, a Trento e in Valle d'Aosta, in Campania, nel Lazio, in Liguria, in Lombardia, in Piemonte, mentre si concentra soprattutto nei poli urbani nelle Marche, in Puglia, Sardegna, Sicilia. In Veneto, nel Friuli, nell'Emilia-Romagna, il maggior numero di abitanti si distribuisce nelle aree rurali intermedie; infine, in Abruzzo, il maggior numero di residenti si raggruppa nelle aree ad agricoltura intensiva.

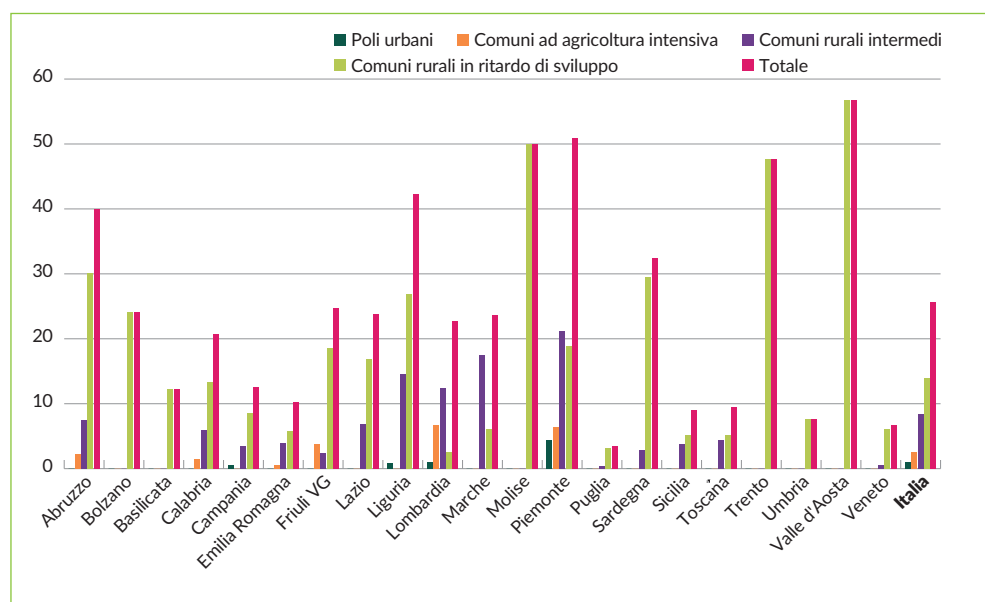
Figura 1.14 – Incidenza dei piccoli Comuni (< 5 mila abitanti) per tipologia di aree e per regioni



Fonte: nostre elaborazioni su dati Anci, 2017.

La maggior parte dei Comuni con meno di 5 mila abitanti sono presenti nelle aree rurali in ritardo di sviluppo. Ma nelle regioni dell'Emilia-Romagna, del Lazio, delle Marche, del Piemonte, della Puglia, della Sicilia, della Toscana e dell'Umbria i Comuni rurali intermedii presentano l'incidenza più alta di piccoli Comuni. In Lombardia tale incidenza è distribuita equamente tra aree rurali intermedie e ad agricoltura intensiva.

Figura 1.15 – Incidenza dei piccoli Comuni (meno di mille abitanti) per tipologia di aree e per regioni

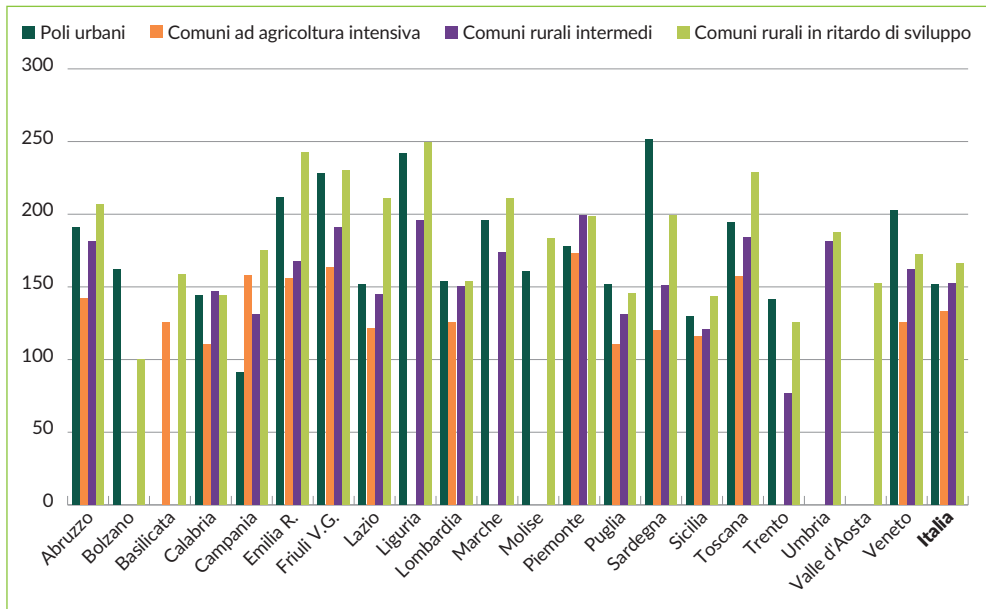


Fonte: nostre elaborazioni su dati Anci, 2017.

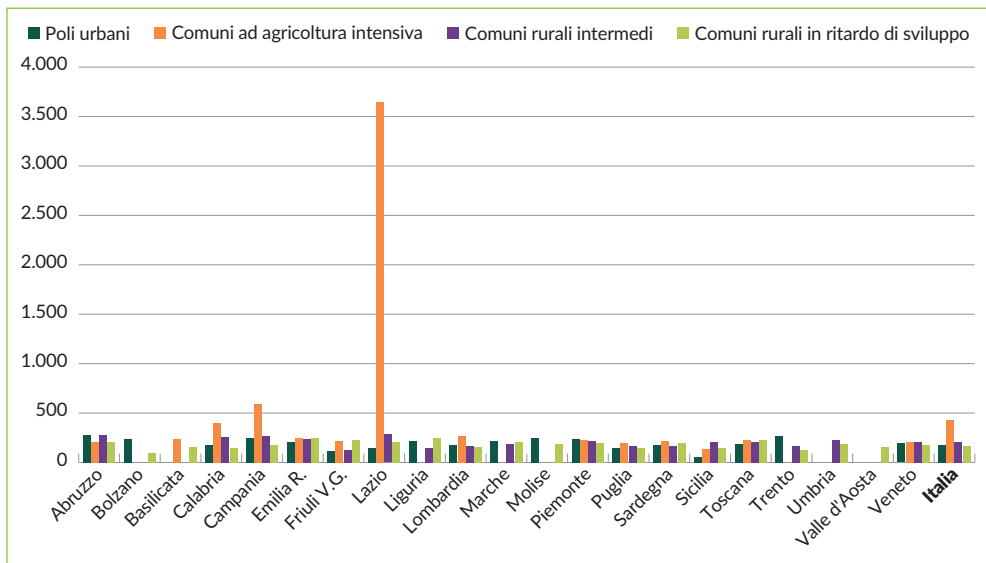
I Comuni con meno di mille abitanti sono prevalentemente distribuiti nelle aree con complessivi problemi di sviluppo ad eccezione della Lombardia, delle Marche e del Piemonte dove l'area rurale intermedia presenta la più alta incidenza di Comuni con meno di mille abitanti.

L'indice di vecchiaia è pari in Italia a 150 con valori più alti nelle aree rurali con complessivi problemi di sviluppo e più bassi nelle aree ad agricoltura intensiva. Esistono, comunque, alcune regioni che presentano valori vicini a 250 nelle aree rurali con complessivi problemi di sviluppo (Liguria, Emilia-Romagna, Friuli) ma anche nei poli urbani (Sardegna, Liguria). Valori nettamente più bassi dove il numero dei residenti sotto i 14 anni è pari a quelli oltre i 65 anni sono presenti a Bolzano, nei poli urbani campani, nelle aree rurali intermedie di Trento.

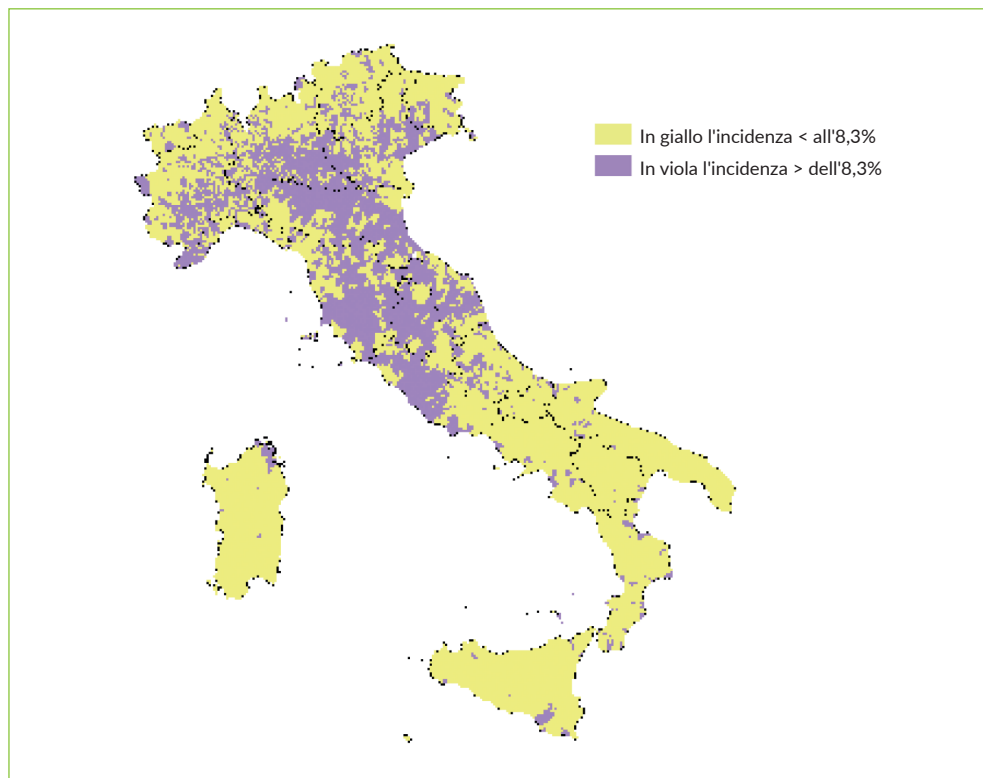
Una situazione omogenea nelle diverse regioni italiane si ha nella variazione di popolazione straniera. In tutte le regioni abbiamo una variazione positiva con valori più alti nelle aree ad agricoltura intensiva (+426%) e nelle aree rurali intermedie (+211%). Le regioni che hanno valori positivi più elevati nelle aree ad agricoltura intensiva sono il Lazio, la Calabria, la Campania.

Figura 1.16 – Indice di vecchiaia per tipologia di area rurale e per regione

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Anci, 2017.

Figura 1.17 – Variazione della popolazione straniera per tipologia di area rurale e per regione

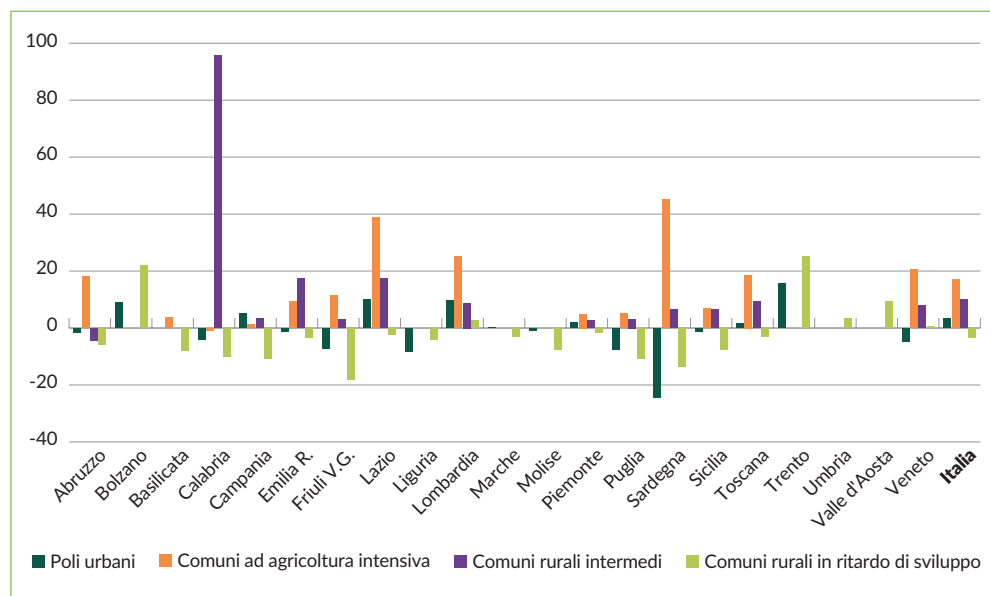
Fonte: Nostre elaborazioni su dati Anci, 2017.

Figura 1.18 – Distribuzione della popolazione straniera nei Comuni italiani

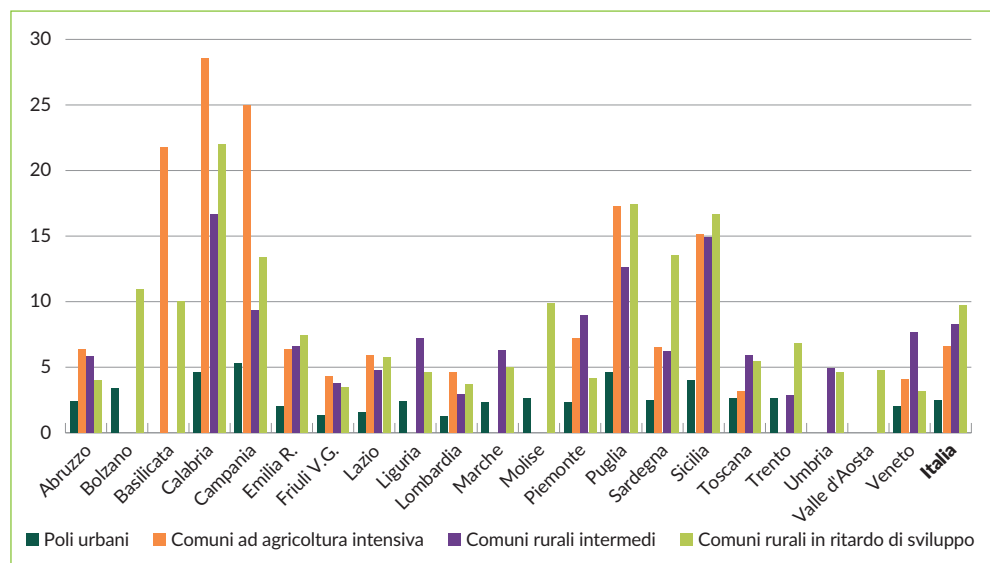
Fonte: elaborazione Ifel-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Istat, 2017.

Le aree che presentano un grado di *spopolamento* elevato sono quelle in ritardo di sviluppo, mentre al contrario quelle che presentano meno spopolamento, ma addirittura un aumento di popolazione, sono quelle ad agricoltura intensiva.

Mediamente in Italia l'incidenza più alta degli *occupati in agricoltura* sul totale degli occupati si ha nelle aree in ritardo di sviluppo (circa il 10%). Ma un'analisi più approfondita per regioni evidenzia che nelle regioni del sud l'area denominata ad agricoltura intensiva è quella con la più alta incidenza di occupati agricoli. È in Basilicata, Calabria, Campania che si riscontra l'incidenza più alta tra il 20-25%, con punte intorno al 27% in Calabria. Seguono la Puglia dove l'incidenza degli occupati agricoli è uguale nelle aree ad agricoltura intensiva e nelle aree in ritardo di sviluppo. In Sicilia, invece, l'area in ritardo di sviluppo ha la più alta incidenza di occupati agricoli.

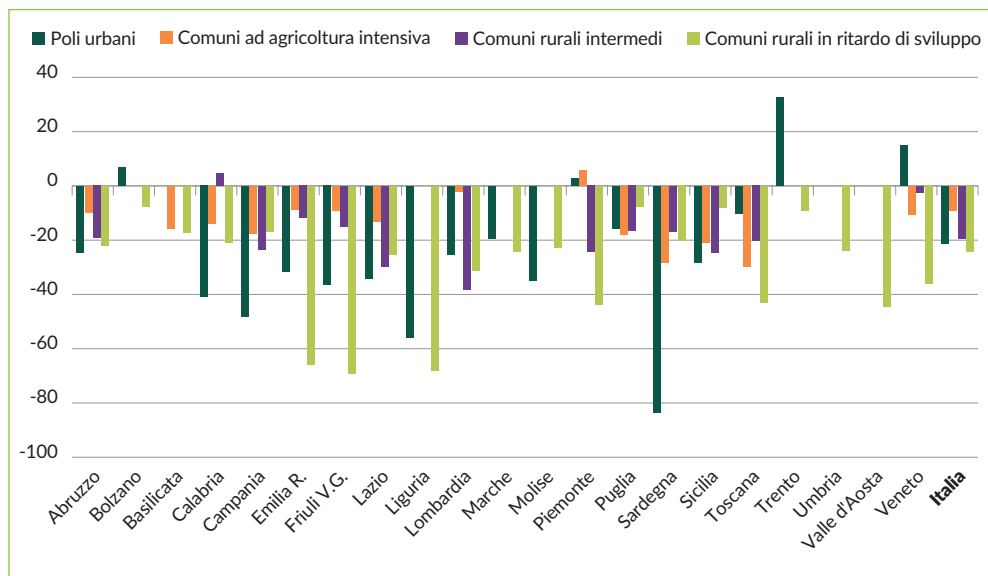
Figura 1.19 – Spopolamento per tipologia di area rurale e regione

Fonte: nostre elaborazioni su dati Anci, 2017.

Figura 1.20 – Incidenza degli occupati in agricoltura per tipologia di area rurale e regione

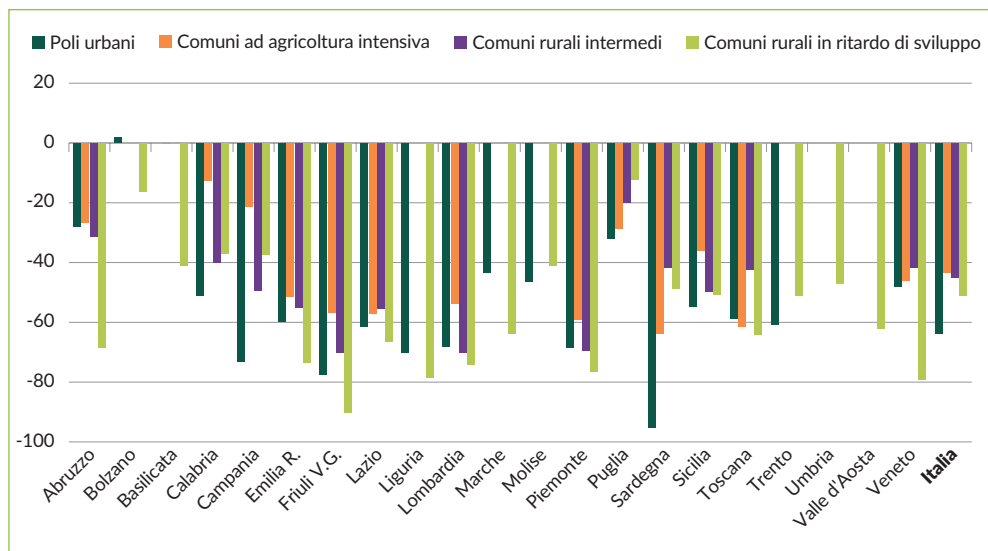
Fonte: nostre elaborazioni su dati Anci, 2017.

Figura 1.21 – Variazione della Sau per tipologia di area rurale e per regione (1982-2010)



Fonte: Istat, Censimento Generale dell'agricoltura, 1982-2010.

Figura 1.22 – Variazione delle aziende per tipologia di area rurale e per regione (1982-2010)

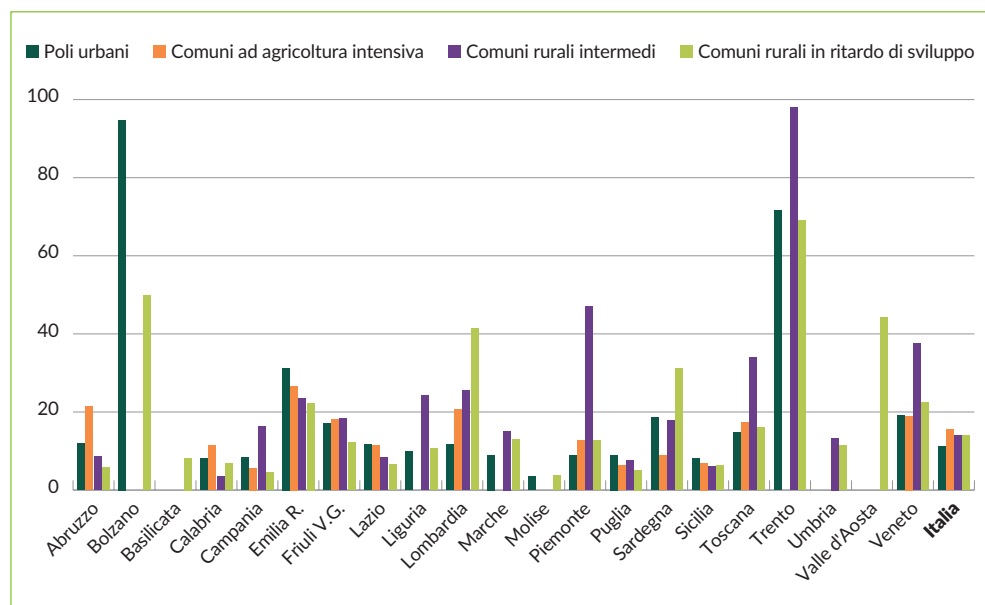


Fonte: Istat, Censimento Generale dell'agricoltura, 1982-2010.

L'agricoltura in queste aree (intermedie e in ritardo di sviluppo) negli ultimi quarant'anni perde numero di aziende ma anche superficie agricola utilizzata. Sono soprattutto le aree con in ritardo di sviluppo e quelle intermedie a perdere sia numero di aziende (rispettivamente 45% e 50%) che la propria superficie (19% e 24%), soprattutto in Emilia R., Friuli Venezia Giulia e Liguria con valori che superano il 60% per la SAU e una riduzione del 70% nel numero di aziende. Nei poli urbani, al contrario, aumenta l'estensione agricola in Veneto e Trento, che invece perde terreno in Sardegna e Liguria. Infine, l'area ad agricoltura intensiva registra una situazione di equilibrio tra SAU e numero di aziende.

L'incidenza delle aziende certificate (Dop, Biologiche) rappresentano in Italia il 15% delle aziende equamente distribuite nelle varie aree con una leggera prevalenza delle aree ad agricoltura intensiva. Ma soffermandosi sulle singole regioni si notano delle forti differenze tra alcune regioni del nord e quelle del sud. Nelle province di Bolzano e di Trento si hanno i valori più elevati, seguiti dalle aziende agricole in Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Veneto, Valle d'Aosta che presentano valori di incidenza doppi rispetto alla media nazionale.

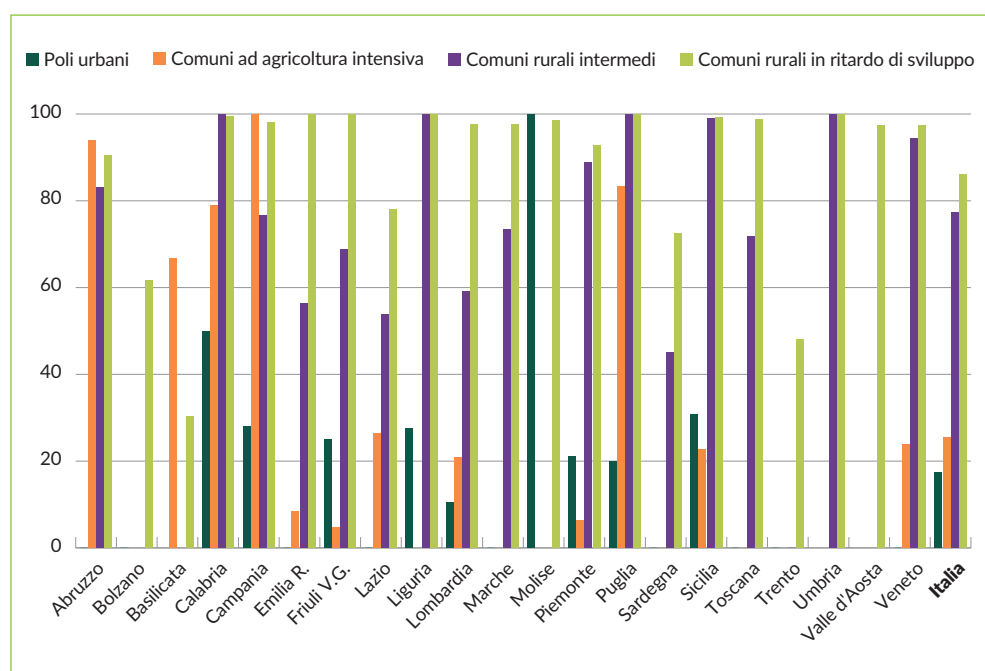
Figura 1.23 – Incidenza delle aziende agricole certificate sulle aziende agricole totali per tipologia di area rurale e per regione



Fonte: Istat, Censimento generale dell'agricoltura, 2010.

Così come previsto nella maggior parte dei Psr le aree ad agricoltura intensiva e i poli urbani sono escluse dall'approccio LEADER. E nelle altre aree rurali (intermedie e con complessivi problemi di sviluppo) che la maggior parte dei Comuni ha sperimentato l'esperienza LEADER. Circa 80 Comuni su 100 in queste aree rurali hanno partecipato alle esperienze dei Gal nel predisporre piani di sviluppo per i propri territori. In alcune regioni (Calabria, Emilia R., Friuli, Puglia, Umbria) le aree rurali hanno visto come protagonisti del LEADER tutti i Comuni.

Figura 1.24 – Incidenza dei Comuni appartenenti ad un'area LEADER su totale dei Comuni per tipologia di area rurale e per regione



Fonte: nostre elaborazioni su dati Anci, 2017.

1.5 Conclusioni

Ricapitolando, ben 5.536 (70% dei Comuni totali italiani) hanno una dimensione al di sotto dei 5mila abitanti. Mediamente ogni comune italiano ha una popolazione di 7.600 abitanti e una superficie territoriale di 38 kmq. Il 44% dei Comuni con una popolazione inferiore a 5mila abitanti è localizzata nelle aree con complessivi problemi di sviluppo nonché il 54% dei Comuni al di sotto dei mille abitanti.

L'Italia è costituita da una moltitudine di piccoli Comuni che rendono complessa la vita amministrativa e il soddisfacimento dei bisogni dei cittadini. Non è un caso che lo sforzo del legislatore sia stato quello di creare le condizioni per ridurre il numero dei Comuni (fusioni) e/o di obbligare i piccoli Comuni a gestire in forma associata alcuni servizi (unioni).

Ma quante sono le unioni e le fusioni avvenute in Italia negli ultimi anni?

Ad oggi esistono in Italia 533 Unioni di Comuni che coinvolgono 3.111 Comuni (39% dei Comuni italiani) e 12.075.012 abitanti (20% della popolazione). La maggior parte delle unioni vengono concretizzate al nord (61%). In sole quattro regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia R.) sono avvenute più del 50% delle unioni fatte in Italia. Nel sud e isole le regioni con il maggior numero di unioni sono la Sicilia (39) e la Sardegna (37) che rappresentano il 14,2% di quelle promosse.

Dal 2009 ad oggi sono state effettuate 274 fusioni di Comuni in Italia⁹. Sono il Trentino e la Lombardia le regioni con il più alto numero di fusioni, rispettivamente 85 e 53. La maggior parte delle fusioni sono avvenute nelle aree rurali in ritardo di sviluppo (49%) e intermedie (31% del totale).

È evidente, pertanto che sono ancora numerosi gli sforzi che bisogna fare in questa direzione: non basta obbligare i Comuni a mettersi insieme, ma è necessario programmare tenendo conto delle differenze/sinergie tra Comuni nonché avendo ben chiari i limiti e le difficoltà in cui questi quotidianamente incorrono, come la carenza di capitale umano nei propri uffici tecnici e finanziari. Questa assenza di competenze non aiuta in termini di qualità progettuale e di individuazione delle risorse da valorizzare. E questo è un problema che non si è riusciti a risolvere nonostante queste aree

9. Il processo di fusione di due o più Comuni contigui è disciplinato dagli articoli 15 e 16 del D.Lgs. n.267/2000 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali". Tali articoli fanno riferimento agli articoli 117 e 133 della Costituzione Italiana e dispongono che spetta esclusivamente alle Regioni modificare le circoscrizioni territoriali dei Comuni e istituirne di nuovi mediante fusione. L'obbligo per il legislatore regionale è quello di *sentire le popolazioni interessate* al processo di modifica territoriale mediante lo strumento del referendum consultivo.

si siano confrontate con programmazioni Comunitarie, programmazioni negoziate, progettazione integrata, patti territoriali, distretti rurali e di agricoltura di qualità. D'altra parte, lo stesso Psr, ed in particolare le misure i cui beneficiari sono gli Enti locali non sempre vanno nella direzione di coinvolgere più Comuni nella progettazione, ma spesso le singole istituzioni locali in competizione tra di loro chiedono interventi sul territorio omogenei, anche se poco distanti tra di loro.

Infine, resta ancora aperta la definizione del concetto di ruralità che spesso crea non pochi problemi e tante discussioni (Saraceno, 1993) sui limiti delle definizioni adottate o addirittura se il mondo rurale attualmente esista ancora (Fonte, 2010).

La definizione di aree rurali riporta al dibattito in corso a livello europeo se le iniziative da intraprendere in queste aree devono essere di carattere settoriale (tra chi identifica il rurale con l'agricolo) o di carattere territoriale (Saraceno, 1993) dato che le aree rurali sono al loro interno diversificate. Nemmeno i diversi Psr sembrano introdurre novità in questo senso. Anche i Psr regionali sembrano molto di più orientarsi verso un approccio settoriale che territoriale. Nell'approccio LEADER, l'unico vero programma creato per le aree rurali, anche se con poche risorse disponibili, sembra aver contribuito ad una visione nuova, innovativa. Sembra che addirittura sia stato inglobato nella settorialità dei Psr che hanno avuto il sopravvento ancora di più quando il LEADER è diventato un asse della programmazione 2007-2013.

Lo spazio rurale non è più caratterizzato dalla produzione agricola, ma secondo la definizione del Mipaaf è *un complesso sistema naturale e culturale composto sia da risorse materiali (es. paesaggio, sistemi ambientali, biodiversità, risorse agricole e forestali) che da risorse immateriali, come le tradizioni, le culture, le religioni, le lingue, i dialetti, che possono essere ricondotti alla cultura materiale locale (manifestazioni artistiche, prodotti artigianali, prodotti alimentari tradizionali, architetture tradizionali, siti e reperti archeologici, etc..* La classificazione delle aree rurali adottate nei Psr non trova corrispondenza con questa complessità, ma è pur sempre una modalità per differenziare i fabbisogni di cui ogni area individuata avrebbe necessità. E allora tralasciando i poli urbani, le altre aree rurali (ad agricoltura intensiva e specializzata, intermedia e in ritardo di sviluppo) indicano bisogni differenziati. Tali bisogni scaturiscono dalle analisi swot che ogni Regione ha realizzato, appunto per individuare fabbisogni diversi. E allora l'area ad agricoltura intensiva avrà una caratterizzazione più settoriale basata sulla competitività delle aziende agricole, sul rafforzamento della ricerca e l'innovazione, la consulenza e il rafforzamento delle filiere oltre che alla tutela dell'ambiente. Le altre caratteristiche delle aree rurali (intermedie e in ritardo

di sviluppo) puntano invece a interventi territoriali di diversificazione delle attività economiche e di inclusione sociale, nonché di miglioramento dei servizi primari. È in queste aree che possono trovare sinergie la strategia nazionale delle aree interne e lo sviluppo delle aree rurali. Tali strategie per niente contrapposte, ma, anzi, complementari per i fabbisogni che queste aree domandano. Le aree interne e le aree rurali in ritardo di sviluppo presentano fenomeni negativi Comuni, partendo dallo spopolamento presente. Spopolamento che potrà essere arrestato solo attraverso l'azione congiunta delle politiche pubbliche ordinarie (presenti nella strategia nazionale delle aree interne) e quelle straordinarie che fanno riferimento alle programmazioni Comunitarie.

È ormai evidente che questi territori (un quarto della popolazione totale e due terzi dell'intero territorio italiano) sono visti non più solo come un problema, ma anche come un'opportunità. *“Per far ciò, occorre ribaltare il pregiudizio che vede negli spazi urbani il luogo esclusivo del dinamismo e dell'innovazione, attribuendo ai territori di margine i valori – o disvalori – della fissità, dell'immutabilità, della custodia delle tradizioni”* (De Rossi, 2019). Ma questa attenzione viene da lontano ed è stata oggetto di narrazioni da parte di diversi autori, quali tra gli altri Nuto Revelli e Mario Rigoni Stern.

Infine, le motivazioni che spingono ad interessarsi ai “luoghi” possono essere tante. Barca (De Rossi, 2019) ne individua alcuni che si possono condividere: i costi finanziari e sociali oggetto delle vecchie politiche sono insostenibili, potrebbe entrare in gioco una “pubblica missione nazionale” come per la strategia delle aree interne, perché un movimento dal basso pretende questo cambiamento culturale.

“Invertire lo sguardo. Guardare all'Italia intera muovendo dai margini, dalle periferie. Considerare le dinamiche demografiche, i processi di modernizzazione, gli equilibri ambientali, le mobilità sociali e territoriali, le contraddizioni e le opportunità, per una volta all'incontrario. Partendo dalla considerazione che l'Italia del margine non è una parte residuale; che si tratta anzi del terreno forse decisivo per vincere le sfide dei prossimi decenni” (De Rossi, 2019).

Bibliografia

- Anania G., Tenuta, A. (2008). *Ruralità, urbanità e ricchezza dei Comuni italiani*, Dipartimento di Economia, Università della Calabria, Rende, dattiloscritto.
- Barbero M. (2012). *Il sogno impossibile di un'Italia con solo 2500 Comuni*, L'Inchiesta, 10 dicembre.
- Bruzzo A. (2012). *Lo sviluppo rurale delle regioni europee tra settorialità e complementarità*, Agriregionieuropa, (8), 29.
- Camera dei Deputati (2016). *Indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali*, Seduta del 28 novembre 2016, Commissione I Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, Roma.
- Castellotti T. (2008). *Politiche e governance nei piccoli Comuni calabresi*, Agriregionieuropa, (4), 15.
- Castronovo G. (2010). *L'accorpamento dei piccoli Comuni*, Rubbettino Editore, Soveria M.
- Catanzaro R., Piselli F., Ramella F., Trigilia C. (2002). *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Bologna, Il Mulino.
- Commissione delle Comunità Europee (1988). *Il Futuro del mondo rurale*, Bruxelles.
- Corrado A., D'Agostino M. (2016). *I migranti nelle aree interne. Il caso della Calabria*, Agriregionieuropa, (12), 45.
- De Rossi A. (a cura di) (2019). *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma, Progetti Donzelli.
- Fonte M.C. (2010). *C'era una volta il mondo rurale...*, Agriregionieuropa, (6), 20.
- Ifel (2017). *I Comuni italiani 2017 – Numeri in tasca*, Fondazione Anci, Roma.
- INSOR (1992). *Comuni urbani, Comuni rurali – per una nuova classificazione*, Franco Angeli, Milano.
- INSOR (1994). *Rurale 2000*, Franco Angeli, Milano.
- Istat (1986). *Classificazione dei Comuni secondo le caratteristiche urbane e rurali*, Note e Relazioni, Roma.
- Istat (1997). *I sistemi locali del lavoro*, Argomenti, Roma.
- Istat (2017). *Percorsi evolutivi dei territori italiani. 60 anni di storia socio-demografica attraverso i dati censuari*, Roma.
- Leonardi I., Sassi M. (2004). *Il modello di sviluppo rurale definito dall'UE dalla teoria all'attuazione: una sfida ancora aperta*, Quaderno di ricerca n. 6, Università degli studi di Pavia, Facoltà di Economia, Pavia.

- Mantino F. (2001). *La complementarietà tra il LEADER e le altre politiche per le aree rurali italiane: opportunità e vincoli*, Rivista reteLEADER, n.7.
- Mantino F., De Fano G. (2016). *Approcci territoriali tra aree interne e aree rurali: il contributo dei piani di sviluppo rurale*, Agriregionieuropa, (12), 45.
- Mantino F. (2013). *La riforma delle Politiche di sviluppo rurale 2014-2020*, Agriregionieuropa, (9), 35.
- Marini M. (2001). *Valori culturali e crescita economica: un'analisi esplorativa dei dati regionali italiani*, in Anania G. (a cura di), Scelte pubbliche, strategie private e sviluppo economico in Calabria, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore.
- Mipaaf (2013), *Programma di Sviluppo Rurale Nazionale*, Roma.
- Mipaaf (2013). *La metodologia utilizzata nel Psn per l'individuazione delle aree rurali italiane*, Roma.
- Onesti T., Angiola N. (a cura di) (2007). *La governance dei piccoli Comuni*, Franco Angeli, Milano.
- Pileri P., Granata E. (2012). *Italia polverizzata. Il futuro di ambiente e agricoltura passa (anche) per l'unificazione dei Comuni*, Agriregionieuropa, (8), 29.
- Saraceno E. (1993). *Dall'analisi territoriale dell'agricoltura allo sviluppo rurale*, in La Questione Agraria, n. 52.
- Sotte F. (a cura di) (2009). *La politica di sviluppo rurale 2007-2013. Un primo bilancio per l'Italia*, Quaderni Gruppo 2013, Edizioni Tellus, Roma.
- Storti D. (a cura di) (2000). *Tipologie di aree rurali in Italia*, INEA Studi & Ricerche, Roma.

Le opere infrastrutturali nelle politiche di sviluppo rurale: quale valore aggiunto per la crescita dei territori

2.1 Introduzione

Negli ultimi decenni il peso relativo degli investimenti infrastrutturali rispetto al totale della spesa pubblica si è gradualmente ridotto nella maggior parte dei Paesi avanzati. Un trend simile si riscontra anche nell'ambito dell'Unione europea, dove gli investimenti infrastrutturali in rapporto al PIL sono stati costantemente in diminuzione per almeno due decenni per poi crollare bruscamente durante gli anni della “grande recessione” (Cipollone e Giordani, 2016). Tale riduzione ha portato ad un invecchiamento progressivo della dotazione infrastrutturale già esistente (Deloitte e Luiss, 2018), con un impatto più significativo, per non dire devastante, nei territori rurali. Si tratta, come è noto, di aree interessate da persistenti fenomeni di spopolamento, con conseguente abbandono delle attività di manutenzione del territorio e dello stesso patrimonio infrastrutturale.

Al fine di arginare il progressivo e lento depauperamento sociale e ambientale delle aree rurali¹, il legislatore Comunitario ha adottato, nel corso degli anni, politiche volte a favorire l'inversione di tale fenomeno. Fra quelle più significative ricordiamo la politica di sviluppo rurale, adottata dall'Unione europea dalla fine degli anni ottanta in poi e ormai arrivata alla sua quinta fase di programmazione. In essa, sin dal suo debutto, sono stati previsti, fra gli altri, investimenti di natura infrastrutturale, ritenuti strategici nell'accompagnamento dei processi di crescita economica. Si tratta, come vedremo, di piccoli investimenti con impatto, diretto ed indiretto, sia sulla tenuta del sistema ambientale e produttivo che sul benessere collettivo.

1. Negli ultimi cinquant'anni la popolazione rurale italiana è diminuita di circa il 10%. La stessa attività agricola, da sempre fonte occupazionale principale, ha subito dei forti ridimensionamenti, perdendo oltre 12 milioni di addetti. Le implicazioni di questo continuo spopolamento sulla tenuta ambientale dei territori rurali sono ben testimoniate anche dai disastri naturali che interessano ogni anno queste aree e, di riflesso, anche i grossi agglomerati urbani.

Perché, però, le opere infrastrutturali supportino reali opportunità di crescita economica e sociale è necessario riflettere, a monte, sulla loro natura, pertinenza e utilità nei contesti in cui devono essere realizzate. Detto in altre parole, il loro mero inserimento nel menù degli investimenti finanziabili dalle politiche non è sufficiente: la loro programmazione e attuazione andrebbe affrontata con un approccio più sistemico, che tenga conto dei complessi processi di organizzazione del territorio potenzialmente interessati; che prenda in considerazione, quindi, le condizioni specifiche dei luoghi, le quali, al loro volta richiamano criteri e modalità pertinenti e differenziati. Si pensi, ad esempio, alla viabilità, la cui progettazione e realizzazione in territori rurali è spesso condizionata dagli aspetti orografici e meteo-climatici, aspetti che richiedono attenzione specifica anche sul piano della manutenzione delle opere realizzate; ma anche al trasporto pubblico, spesso organizzato con mezzi pesanti, difficili da riempire e manovrare.

In questo capitolo cercheremo di delineare il rapporto fra opere pubbliche e politica di sviluppo rurale, evidenziandone obiettivi e finalità, nonché potenzialità e limiti. Prima però di procedere in tale direzione cercheremo di fare il punto su cosa intendiamo per opere infrastrutturali.

2.2 Le opere infrastrutturali, di cosa parliamo

Nel linguaggio normativo e tecnico, le opere infrastrutturali si suddividono in primarie e secondarie²; suddivisione che tiene conto non tanto del carattere di priorità delle diverse opere, quanto piuttosto della successione temporale con la quale esse vengono normalmente realizzate. Le infrastrutture primarie comprendono tutte le attrezzature che rendono possibile l'insediamento su un territorio, includendo così le strade, comprese le aree di sosta e di parcheggio, le fognature, la rete idrica, la rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, la pubblica illuminazione, i piccoli spazi di verde attrezzato al servizio delle abitazioni. Le infrastrutture secondarie includono tutte quelle attrezzature di carattere locale che rendono l'insediamento funzionale per gli abitanti, garantendo la vita di relazione. Troviamo, quindi, in questa categoria, gli asili nido e le scuole materne, le scuole dell'obbligo, i mercati di quartiere, le chiese e gli altri edifici per i servizi religiosi, gli impianti sportivi, le attrezzature per

2. Si fa riferimento, nello specifico alla definizione contenuta nel Testo Unico in materia edilizia (D.P.R. 380/2001, art. 16), che integra le diverse definizioni date da leggi in materia precedenti.

attività ricreative, culturali, sociali, sanitarie ed amministrative, nonché le aree verdi di quartiere.

Nel linguaggio economico, invece, il termine infrastrutture viene usato per designare *“tutto quell'insieme di opere pubbliche, cui si dà anche il nome di capitale fisso sociale, che forniscono una serie di servizi indispensabili per il funzionamento del sistema economico e sociale di un territorio (strade, acquedotti, elettrificazione, opere igieniche e sanitarie, reti telematiche, etc.) e, per analogia, anche quelle attività che si traducono in formazione di capitale personale (scuole, centri culturali e sociali, ecc.)”* (Dizionario di Economia e Finanza, 2012).

Partendo da quest'ultima definizione, potremmo affermare che i servizi forniti dai beni infrastrutturali favoriscono, contemporaneamente, sia il sistema economico (ad esempio, utilizzo di una strada per il trasporto merci) che la Comunità nel suo complesso (la stessa strada può essere utilizzata quotidianamente dall'abitante locale, così come dal turista impegnato a visitare il territorio) (Bognetti, 1994).

Nell'analizzare le relazioni fra infrastrutture e sviluppo economico, esse possono essere distinte in infrastrutture economiche e infrastrutture sociali: la linea di demarcazione fra le due tipologie è determinata dalla loro capacità di agire, in modo diretto o indiretto, sulla crescita economica. Secondo Hansen Nilsen, il primo studioso a adottare tale distinzione negli anni sessanta, le infrastrutture di tipo economico sono quelle che supportano direttamente le attività produttive; in esse rientrano: strade, autostrade, aeroporti, trasporto navale, reti fognarie, acquedotti, reti di distribuzione dell'acqua, reti del gas, dell'elettricità, impianti di irrigazione e strutture per il trasferimento delle merci (Hansen, 1965). La loro finalità è prevalentemente economica in quanto esse, per loro natura, contribuiscono ad abbassare i costi di produzione, a potenziare lo scambio di informazioni e a diminuire i tempi di trasporto delle merci; elementi che permettono, a loro volta, di aumentare la funzionalità del mercato, allargare i confini e consentire maggiori livelli di specializzazione (Bognetti, 1994).

Nel caso delle infrastrutture sociali, seguendo il pensiero di Nilsen, le opere infrastrutturali e, soprattutto l'offerta dei servizi ad esse annesse, sono finalizzate ad accrescere il benessere sociale e collettivo, con un impatto positivo sulla qualità della vita dei cittadini, quali la salute, il livello di istruzione, il tempo libero. In questo caso, Hansen si riferisce a opere quali acquedotti, impianti di smaltimento rifiuti, aree verdi, interventi di bonifica e risanamento urbano, scuole, centri di formazione, impianti sportivi, case di riposto, ospedali culturali e di svago. Come sottolinea lo stesso Hansen, il sostegno a questo tipo di infrastrutture è strategico, soprattutto

nelle aree più deboli, in quanto agendo sulla qualità del capitale umano influenzano in modo pervasivo anche il sistema economico. La classificazione di Hansen è stata ripresa, nel nostro Paese, dall'Istituto Tagliacarne, il quale nelle sue analisi sulle dotazioni infrastrutturali a livello provinciale³, ha individuato, per ciascuna delle due macro-componenti delle sotto-misure: dieci per quelle economiche (rete stradale, rete ferroviaria, porti, aeroporti, reti per la telefonia e la telematica, reti bancarie e di servizi vari, impianti e reti energetico-ambientali), tre per quelle sociali (strutture per l'istruzione, strutture culturali e ricreative, strutture sanitarie) (Deloitte e Luiss, 2018)

La relazione fra lo sviluppo economico di un territorio e la sua dotazione infrastrutturale è stato in realtà da sempre oggetto di interesse degli studiosi, anche se nel corso degli ultimi decenni si è registrato un aumento degli studi dedicati ad essa. I loro risultati evidenziano la correlazione diretta fra infrastrutture e crescita economica di un'area⁴. Nello stesso tempo, gli studi rilevano quanto già affermato da Hansen, e cioè di come un utilizzo ottimale di dette opere richieda l'accortezza di *“distinguere fra i diversi tipi di infrastrutture e di riconoscere che in ogni caso esse producono effetti differenti a seconda del livello di sviluppo delle aree in cui sono collocate”* (Hansen, 1965).

Di fatto, analizzare le infrastrutture di un determinato territorio e soprattutto la loro incidenza sui processi di crescita economica non è semplice e soprattutto non è unilineare. In effetti, in letteratura, la quantificazione del livello infrastrutturale di un'area viene misurata attraverso due approcci: il primo misura il livello di infrastrutturazione di un'area in termini monetari, il secondo in termini fisici (Istat, 2006). I due approcci normalmente sono utilizzati in maniera alternativa, quando in realtà, come sottolinea lo stesso Istat, pur se finalizzati a produrre misure completamente diverse, potrebbero essere utilizzati in maniera congiunta, così da poter restituire un'analisi più completa sulle opere finite nonché sull'efficienza delle risorse finanziarie impegnate per la loro realizzazione. La combinazione dei due approcci (monetario e fisico), potrebbe, a sua volta, essere arricchito, integrando nell'analisi di campo, anche aspetti legati all'offerta di servizi annessi all'infrastruttura. Ciò permetterebbe

3. L'Istituto Tagliacarne calcolava, su base triennale, un indicatore di dotazione infrastrutturale per ciascuna provincia italiana al fine di aggiornare l'Atlante delle Infrastrutture, banca dati realizzata in collaborazione con il Cnel e attiva fino al 2010. Per ulteriori informazioni si rimanda alla sessione banche dati del sito dell'Istituto: <https://www.tagliacarne.it/>.

4. Tra quelli più significativi, si cita lo studio empirico condotto da D. A. Aschauer (1989) negli USA; lo studio condotto in Europa, su mandato della Commissione europea e coordinato da D. Biehl (Biehl, 1991); a livello nazionale, le indagini svolte dall'Istituto Tagliacarne e riprese dall'Università Luiss (2018).

di analizzare non solo la presenza dell'infrastruttura vera e propria, ma anche il suo funzionamento, le sue modalità organizzative e il suo livello di utilizzazione. E ciò in un'ottica di sostenibilità temporale ed economica dell'opera realizzata (Istat, 2006).

L'analisi delle infrastrutture pubbliche, basata sul mix degli approcci e dei metodi su descritti, potrebbe essere di aiuto per meglio comprendere l'efficacia e l'efficienza di alcune politiche pubbliche, comprese quelle di sviluppo rurale le quali, come è noto, sono a declinazione regionale e quindi, teoricamente, più prossime alle differenti realtà territoriali. Concentrare l'attenzione sul loro impianto programmatico e attuativo offrirebbe l'opportunità di approfondirne il tema e, di massima, la cornice procedurale che le governa nelle diverse aree del nostro Paese. Nello stesso tempo, essa permetterebbe di acquisire maggiori conoscenze sull'effettivo fabbisogno delle aree rurali in materia di opere infrastrutturali, conoscenze fondamentali per costruire politiche a misura dei territori.

2.3 Le opere infrastrutturali nelle politiche di sviluppo rurale

Per finanziare gli investimenti infrastrutturali in Europa intervengono diversi fondi: il Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), il Fondo di coesione, la Connecting Europe Facility (Cef), InvestEU (già Fondo europeo per gli investimenti strategici, Efsi), la Banca europea degli investimenti (Bei) e fondi privati. Sul piano delle risorse finanziarie mobilitate, per il prossimo budget Comunitario (2021-2027), si dibatte su stanziamenti pari ai 42 Miliardi di Euro, più del 40% rispetto al bilancio in corso (Ispi, 2019). Si tratta, per lo più, di risorse indirizzate alla realizzazione di grandi opere: ciò a dimostrazione del crescente interesse sul ruolo strategico che le stesse possono giocare negli equilibri economici mondiali. Investimenti consistenti, finalizzati quindi a dotare il territorio europeo di infrastrutture strategiche per competere con gli altri continenti: si pensi alle infrastrutture portuali, agli snodi ferroviari e stradali, alle reti telematiche e digitali. Alcuni di questi investimenti, anche se spesso in modo indiretto e strumentale, hanno un impatto sui territori rurali: si pensi, ad esempio, alla infrastruttura necessaria per realizzare l'alta velocità su rotaie TAV e al suo impatto sull'equilibrio ambientale e sociale sulle aree rurali che attraversa.

Accanto, a queste fonti di finanziamento, si muove, pur se nel suo piccolo, anche la politica europea di sviluppo rurale, la quale, come già accennato, prevede, fra gli altri, investimenti in materia di opere infrastrutturali. Non è questa la sede per ripercorre-

re in dettaglio la storia di questa politica⁵, ma, ai fini della nostra analisi, va ricordato come la sua adozione – avvenuta a partire dalla fine degli anni ottanta – trovi ragion d'essere in un approccio più organico e più attento alla dimensione territoriale degli investimenti da parte dell'Unione europea. Approccio, come è noto, dettato dalla necessità di superare le forti disuguaglianze territoriali ancora presenti in Europa e di intervenire al fine di attenuare le minacce di emarginazione ed abbandono dei settori produttivi e delle aree più marginali.

In sinergia con i principi della politica di coesione, la politica di sviluppo rurale è stata avviata nell'ambito della I Riforma dei Fondi Strutturali (1989-1993), andandosi così ad affiancare al tradizionale approccio settoriale in ambito agricolo, già oggetto del I Pilastro della Politica Agricola Comune (Pac). Nelle cinque Riforme che si sono susseguite a partire dalla fine degli anni ottanta, la politica di sviluppo rurale si è andata man mano consolidando, assumendo così il ruolo di II Pilastro della Pac. Essa finanzia, fondamentale, interventi volti a rafforzare il settore agro-alimentare nazionale, a tutelare e valorizzare le risorse ambientali e forestali, nonché a migliorare la qualità della vita delle popolazioni che vivono nei contesti rurali. Relativamente alle opere infrastrutturali finanziate al suo interno, le stesse possono essere ricondotte a due macro-ambiti:

- le opere direttamente collegate alla produzione agricola e forestale, nonché alla prima trasformazione dei loro prodotti;
- le opere orientate a preservare e rafforzare il contesto territoriale delle aree rurali.

Nel primo ambito, le cui opere possiamo ricondurre, su grandi linee, a quelle che, nel paragrafo precedente, abbiamo definito infrastrutture economiche, rientrano investimenti volti a governare l'uso delle risorse irrigue in agricoltura (che costituiscono la parte finanziaria più cospicua), nonché a migliorare il processo produttivo agro-alimentare e forestale. In quest'ultimo caso, ci riferiamo a interventi finalizzati a ridurre l'isolamento delle unità produttive, quali la costruzione di strade interpoderali oppure, a garantire il loro allaccio ai servizi di base (luce, gas, fogne, acqua potabile), o ancora, a favorire l'aggregazione dell'offerta dei prodotti, attraverso la costruzione di piattaforme di raccolta e, spesso, anche di vendita. Parliamo di investimenti che hanno svolto un ruolo strategico nello sviluppo dell'agricoltura e delle

5. Per un'analisi di dettaglio del Quadro di programmazione e, di conseguenza, dei Programmi previsti al suo interno, adottati nelle due fasi di programmazione si rimanda all'ampia letteratura sviluppata dal Crea-PB (ex-Inea). Fra gli altri, si rimanda ai Rapporti annuali realizzati, fino al 2012, all'interno delle attività dell'Osservatorio sulle politiche strutturali.

foreste, in quanto hanno permesso di dotare i territori di una serie di infrastrutture di base necessarie per continuare a svolgere le due attività nei diversi contesti rurali e, soprattutto, a renderle più competitive sui mercati nazionali e internazionali. A questo genere di opere si sono affiancate, nel corso degli anni, investimenti volti 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.

Nel secondo ambito, più consone a quello delle infrastrutture sociali, troviamo, da un lato, investimenti finalizzati a migliorare la qualità della vita delle popolazioni rurali, quali la costruzione o consolidamento di acquedotti, del sistema viario, della rete elettrica; dall'altro, investimenti volti alla sistemazione di aree-verdi, al recupero di manufatti al fine di erogare servizi socio-sanitari, culturali, di formazione/informazione e di svago. In questo ambito ricadono anche opere infrastrutturali volte a favorire la diversificazione economica locale, con il sostegno a infrastrutture turistiche di piccola scala (chioschi, sentieri, etc.).

Sin dal debutto della politica di sviluppo rurale, le infrastrutture di tipo economico hanno trovato collocazione in specifiche misure dei Programmi di sviluppo rurale (Psr)⁶, di facile individuazione ai fini di analisi e studio. Cosa diversa per le opere infrastrutturali di tipo sociale, le quali hanno faticato di più – e, alcune di esse ancora faticano – a trovare una collocazione precisa e definitiva nei Psr. Tale difficoltà è da ricondurre al fatto che il loro inserimento nel quadro programmatico della Pac ha comportato la presa in carico di investimenti che si discostano dalla tradizionale politica agricola, la cui attuazione ha richiesto lo sforzo culturale di travalicare l'approccio settoriale per ricollegarsi a obiettivi di riequilibrio territoriale⁷. Per siffatte ragioni, inizialmente, la loro collocazione nell'universo degli investimenti finanziabili dalla politica agricola ha disorientato i gestori dei Psr (Autorità di Gestione – AdG) chiamati, appunto, a confrontarsi con tipologie di investimenti extra-agricoli, normalmente cofinanziati da altri fondi Comunitari (Fesr principalmente), oppure da Iniziative Comunitarie specifiche, quali il LEADER.

6. Il Programma di Sviluppo Rurale (Psr) è lo strumento che raccoglie, in forma di Piano, le finalità e gli obiettivi della politica di sviluppo rurale. Al suo interno, oltre ad essere illustrate le condizioni di partenza dei territori e dei settori interessati, troviamo anche l'indicazione degli investimenti che si vogliono realizzare, nonché il budget loro assegnato. In Italia, la redazione dei Psr è di competenza regionale.

7. Il tema dell'inclusione nelle politiche Comunitarie, comprese quelle agricole, dei principi di coesione economica e sociale è stato oggetto, nel corso dell'ultimo decennio, di diversi studi e analisi. Fra i tanti, si rimanda a F. Mantino (2002), Hoffman (2009), D. Storti e C. Zumpano (2012).

2.3.1 Le infrastrutture nelle differenti riforme della politica di sviluppo rurale: alcuni richiami di sintesi

Nell'applicazione della I Riforma dei Fondi Comunitari (1989-93) il riferimento allo sviluppo rurale (approccio territoriale) è accennato e, il suo riferimento all'interno delle misure risulta essere ambiguo e impreciso. Relativamente agli investimenti infrastrutturali cofinanziati dal Fondo per l'agricoltura in questa fase, essi sono riconducibili essenzialmente a opere di tipo economico, volte a garantire quel minimo di infrastrutturazione di base per lo svolgimento dell'attività agricola e forestale (cosiddette infrastrutture di supporto).

È con la II fase programmatica (1994-99) che si registra un passo in avanti nella definizione degli interventi per lo sviluppo delle aree rurali, sia sotto il profilo dei contenuti che delle risorse finanziarie (Mantino F., Pesce A., 1997). Ciò si traduce in una portata più ampia degli investimenti cofinanziabili, compresi quelli infrastrutturali.

Nei due documenti attuativi principali, che caratterizzano l'impianto programmatico di questa seconda fase – Programmi Operativi Regionali (POR) e Documenti unici di programmazione (DocUP) –, viene, di fatto, inserito un ambito di intervento specifico dedicato allo “sviluppo rurale”, grazie al quale si iniziano a intravedere interventi a misura territoriale. Sul fronte delle opere pubbliche, si ritrovano investimenti destinati a migliorare le infrastrutture per la viabilità, l'elettificazione rurale, l'approvvigionamento idrico a uso civico: a beneficio, quindi, della collettività locale nel suo insieme, ivi comprese le aziende agricole. Nella maggior parte dei Programmi, per la prima volta, si fa riferimento alla voce “rinnovamento dei villaggi”, la quale, però, presenta indicazioni molto generiche, frammentarie su come intervenire sul patrimonio disponibile (in termini di edifici e architettura); gli investimenti da essa sostenuti risultano essere, inoltre, poco finalizzati a creare sinergie con le attività di valorizzazione turistica ed economica dei borghi interessati (Commissione europea, 2001). Complessivamente, a livello nazionale, sono circa 414 Milioni di Euro le risorse finanziarie dedicate agli investimenti infrastrutturali in ambito rurale, di cui circa il 96% costituite da risorse pubbliche (Mantino F., Pesce A., 1997); la loro incidenza sul totale delle risorse previste per l'agricoltura è pari a circa l'8% delle stesse.

Nella III fase della Riforma dei Fondi (2000-2006) si assiste ad un ulteriore passo in avanti nella programmazione che si traduce principalmente in due strumenti: i Programmi di sviluppo rurale (Psr) nelle regioni del Centro-Nord, i quali abbrac-

ciano tutte misure agricole e rurali e i Programmi Operativi Regionali (POR)⁸ per le regioni Obiettivo 1, i quali contengono misure dedicate al settore agricolo e rurale all'interno di alcuni degli Assi previsti (I e III definizione del quadro degli interventi Comunitari per lo sviluppo rurale), i quali vengono declinati⁹. Relativamente alle infrastrutture, le stesse trovano collocazione in diversi Assi e misure. Mentre le infrastrutture strettamente correlate ad una funzione economico-aziendale si collocano tra le tipologie di investimenti previsti nelle misure a supporto delle aziende agricole e forestali, quelle di impatto territoriale sono declinate in un apposito articolo del Regolamento comunitario sullo sviluppo rurale: articolo 33 "Promozione dell'adeguamento e dello sviluppo delle zone rurali" del (Regolamento (CE) n. 1257/1999. Fra le nove misure attivabili tramite l'art. 33, quattro sono riconducibili alla nostra area di interesse. Fra esse, assume un ruolo centrale la Misura r) *Sviluppo e miglioramento infrastrutture rurali*, specificamente dedicata alle infrastrutture rurali di base, che assorbe, in questa fase di programmazione, risorse finanziarie pubbliche pari a circa 703 Milioni di Euro; la gran parte delle risorse stanziare sono finalizzate al miglioramento o al completamento della viabilità rurale e, in misura minore, alla creazione di acquedotti e di opere di elettrificazione. Le altre tre misure dell'art. 33 che prevedono, al loro interno, anche opere infrastrutturali sono:

Misura n) *Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale* per quanto concerne investimenti per la creazione di micronidi, di centri per il tempo libero, di reti e servizi telematici, di aree ecologiche per sosta temporanea di rifiuti. A detta misura, nel suo complesso, sono stati destinati circa 138 Milioni di Euro.

Misura o) *Rinnovamento e miglioramento villaggi e protezione e tutela del patrimonio rurale*, relativamente alle iniziative finalizzate al recupero e alla tutela del patrimonio edilizio tipico localizzato nelle frazioni rurali; al ripristino e recupero di testimonianze architettoniche della civiltà contadina e rurale; al recupero e manutenzione di spazi rurali di particolare valenza paesaggistica e/o culturale. Per la sua attuazione sono stati programmati circa 235 Milioni di Euro.

Misura s) *incentivazione attività turistiche e artigianali*, per quegli investimenti infrastrutturali volti a migliorare la fruizione turistica del territorio. Le risorse programmate per detta misura ammontano a circa 100 Milioni di Euro.

8. Nei Por la programmazione degli interventi strutturali di sviluppo rurale, cofinanziati dal Feoga, è integrata con quella degli altri Fondi strutturali (Fesr, Fse e Sfop).

9. In realtà, nelle regioni Obiettivo 1 sono attivati, parallelamente al Por, anche i Psr, i quali però contengono soltanto le cosiddette misure di accompagnamento e indennità compensative, che poco interessano le infrastrutture.

Complessivamente, le risorse pubbliche dedicate alle infrastrutture, in questa fase programmatica, sono pari a circa 1.178 Milioni di Euro, di cui quasi il 70% destinato alle regioni Obiettivo 1, realtà territoriali che ancora oggi accusano forti ritardi in termini di sviluppo economico.

Con il periodo di programmazione 2007-2013, la Politica comunitaria per lo sviluppo rurale è oggetto di un profondo processo di revisione che prevede la semplificazione delle procedure di programmazione e che si traduce, essenzialmente, nell'adozione di un solo fondo (Feasr) e di un programma unico (Programma di sviluppo rurale – Psr). Quest'ultimo è articolato in tre Assi principali (Asse 1 Competitività, Asse 2 Ambiente, Asse 3 Qualità della vita), ai quali se ne aggiunge un quarto, dedicato all'approccio LEADER¹⁰. Le opere infrastrutturali, in questa fase, sono, principalmente, concentrate nell'Asse 1 e nell'Asse 3. Relativamente alle infrastrutture di base, se in alcune realtà regionali, sono inserite nelle misure dell'Asse 1 (normalmente la Misura 125), in altre realtà, fanno riferimento ad alcune misure dell'Asse 3 (Misure 321, 322 e 323). Tale dispersione è dipesa dalle scelte strategiche operate dalle singole Autorità di Gestione nel collegare tali opere a finalità più prossime al tessuto economico, oppure al miglioramento della qualità di vita della popolazione nel suo complesso. Le infrastrutture secondarie sono, invece, concentrate nell'Asse 3 e distribuite fra le differenti misure presenti al suo interno (Misure 321, 322 e 323). Dal punto di vista finanziario, complessivamente, in questa fase di programmazione, alle opere infrastrutturali sono state destinati circa 1.500 Milioni di Euro, che rappresentano circa il 9% delle risorse totali (17mila Milioni di Euro).

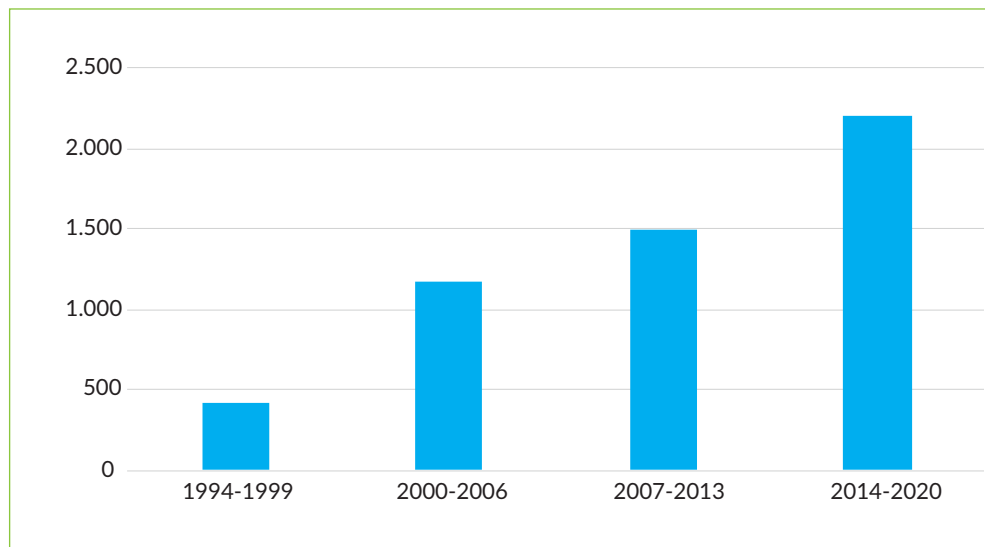
La necessità di sostenere la manutenzione del territorio, la competitività delle aziende agricole e la qualità di vita delle popolazioni rurali attraverso il sostegno a investimenti infrastrutturali è presente anche nella fase di programmazione 2014-2020, fase tutt'ora in corso. A differenza, però, delle altre programmazioni, in quest'ultima le opere infrastrutturali di nostro interesse sono concentrate in tre misure: in due di esse si finanziano le opere economiche (Misure 4 e 5) e, in una, le infrastrutture di base e secondarie (Misura 7)¹¹. Per questa fase di programmazione risulta più complesso identificare le risorse finanziarie in quanto le stesse, come è noto non sono

10. Per un approfondimento sull'articolazione della programmazione in questa fase, si rimanda a D. Storti e C. Zupano (2010).

11. Nel dettaglio, la Misura 4. Investimenti in immobilizzazioni materiali prevede il sostegno a interventi nell'infrastruttura necessaria allo sviluppo, ammodernamento e adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura; la Misura 5. Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali; la Misura 7. Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali.

suddivise per ambito di intervento, ma per obiettivi. Da un'analisi svolta dalla Rete Rurale Nazionale è possibile stimare l'importo destinato alle infrastrutture in circa 2.200 Milioni di Euro¹².

Tabella 2.1 – Le risorse finanziarie della politica di sviluppo rurale a sostegno delle infrastrutture nei territori rurali (Milioni di Euro)



Uno sguardo comparato fra le diverse programmazioni evidenzia come il passaggio da una fase programmatrice all'altra abbia registrato un progressivo aumento delle risorse finanziate dedicate agli interventi infrastrutturali: dalla fase 1994-1999 ad oggi le stesse si sono più che quintuplicate (cfr. Tab. 2.1). Ciò a riprova di una maggiore consapevolezza, da parte delle istituzioni, dell'importanza del mantenimento del tessuto infrastrutturale delle aree rurali per innescare e mantenere processi di sviluppo economico. Come però già affermato all'inizio del capitolo, non basta avere le risorse, è necessario che esse siano utilizzate in modo efficace ed efficiente. È a questo tema che è dedicato il paragrafo che segue.

12. Per un approfondimento su ruolo e peso delle infrastrutture rurali nelle ultime due programmazioni si rimanda ai capitoli IV e V del presente Volume.

2.4 Un bilancio del contributo delle politiche di sviluppo rurale alle dotazioni infrastrutturali delle aree rurali

Di primo acchito possiamo affermare che non esiste, da parte dell'Ue, una domanda valutativa specifica volta a comprendere in che misura gli interventi cofinanziati dalla politica di sviluppo rurale incidano sul capitale sociale fisso locale. Detta lacuna è strettamente connessa all'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. Tale deficit valutativo è ben evidenziato dalla stessa Corte dei Conti Europea, la quale, in riferimento all'audit sulle misure dei Psr 2007-2013, scrive: *“La Corte ha esaminato i sistemi di raccolta dei dati e di monitoraggio negli Stati membri controllati, e ha ravvisato, come nelle precedenti relazioni, un'assenza di informazioni pertinenti e affidabili per trarre conclusioni sull'efficacia di tali misure”*¹³. Detta affermazione è ripresa dalla Corte anche nella sua relazione speciale n. 25/2016 dedicata al tema delle infrastrutture rurali.

In effetti, nei rapporti di valutazione, le analisi sugli effetti territoriali delle opere infrastrutturali cofinanziate dai Psr tendono a considerare esclusivamente 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. Tale poca attenzione è giustificata, in parte, dall'esiguità delle risorse Feasr destinate a tali opere – nella penultima fase programmatica (2007-2013) pesavano circa il 15% delle risorse Feasr complessive; a sua volta, determinata dalla forte “impronta agricola” che ancora oggi caratterizza la programmazione e gestione – Comunitaria e nazionale – della politica di sviluppo rurale e che rende poco appetibile, sul versante valutativo, la misurazione degli impatti degli interventi “extra-agricoli” sul sistema territoriale locale. Ciò, nonostante essa sia stata pensata e programmata per affrontare le problematiche delle aree rurali nel loro complesso, al fine di arginare i continui processi di esodo.

Il tema dell'efficacia delle politiche Ue in materia di infrastrutturazione delle aree rurali è, però, richiamato, pur se indirettamente, nelle differenti audizioni che la Corte dei Conti europea ha dedicato, nelle diverse programmazioni, alle politiche

13. Si tratta, nello specifico della Relazione Speciale: Corte dei Conti europea, I finanziamenti dell'UE per le infrastrutture rurali: il rapporto costi-benefici può essere significativamente migliorato, Relazione Speciale n. 25, Ufficio delle Pubblicazioni Europee, Lussemburgo, 2016; Corte dei Conti europea.

di sviluppo rurale; audizioni finalizzate *“a valutare se siano stati applicati i principi della sana gestione finanziaria (economia, efficienza ed efficacia) e a identificare buone pratiche per ottenere i maggiori benefici possibili tramite l'utilizzo dei fondi messi a disposizione¹⁴”*. In più, nel 2015, come già accennato, la Corte ha condotto un'audizione specifica sul rapporto fra politiche di sviluppo rurale e infrastrutture, i cui risultati sono contenuti nella Relazione Speciale n. 25¹⁵. L'audit ha fornito interessanti esiti in merito non solo all'efficienza dei costi degli investimenti dei Psr finalizzati al rafforzamento del capitale sociale fisso (valutazione dei costi di progettazione, ritardi, lievitazione dei costi) ma anche sul ruolo e peso attribuito a tale tipologia di interventi nelle strategie adottate dai Psr; esiti che vale la pena di richiamare al fine di tracciare alcune considerazioni sul contributo che la politica di sviluppo rurale gioca nelle dotazioni infrastrutturali dei territori di sua competenza e su quali accorgimenti andrebbero adottati per rendere il suo contributo più efficace.

2.5 Gli esiti dell'audit della Corte dei Conti Europea sulle misure dei Psr dedicate alle infrastrutture rurali

Nel corso dell'audit del 2015, la Corte ha esaminato se la Commissione e gli Stati membri *“fossero riusciti a conseguire un rapporto costi-benefici ottimale tramite le misure di infrastruttura rurale che avevano deciso di finanziare”*. Sono state così *“... effettuate visite di audit presso la Commissione e in cinque Stati membri, selezionati sulla base della rilevanza degli importi assegnati alle infrastrutture rurali”*. Nello specifico, i controlli hanno interessato la Germania (Sassonia), l'Italia (Sicilia), la Spagna (Estremadura), la Romania e la Polonia; essi sono stati realizzati fra novembre 2014 e giugno del 2015 e hanno riguardato, appunto, il periodo di programmazione dei Psr 2007-2013.

Gli investimenti infrastrutturali oggetto di analisi sono stati quelli finanziati nel quadro delle misure:

- Misura 125, *Miglioramento e creazione delle infrastrutture connesse allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura*
- Misura 321, *Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale*
- Misura 322, *Sviluppo e rinnovamento dei villaggi*

14. Fra quelle più pertinenti al nostro tema ricordiamo le Relazioni Speciali n.8/2012 n.22/2014 sulla necessità di contenere i costi dei progetti di sviluppo rurale; n.23/2014 sugli errori di spesa per lo sviluppo rurale; n.6/2013 sui costi-benefici delle misure di diversificazione in aree rurali.

15. I riferimenti bibliografici di detta relazione sono stati anticipati nella nota 16 del presente capitolo.

- Misura 323, *Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale*.

Relativamente alla tipologia dei progetti, l'audit si è concentrato sulle categorie progettuali maggiormente finanziate dalle quattro misure in esame e che riguardano le strade rurali, le infrastrutture per la gestione delle risorse idriche e le infrastrutture socioculturali. Complessivamente sono stati esaminati 32 progetti.

L'audit, al fine di dare un quadro completo dell'utilizzo delle quattro misure esaminate, ha incentrato la sua analisi su tre livelli:

- *Livello di programmazione dei Psr*, verificando come sia stata giustificata nei Programmi la necessità di attivare fondi Ue per le infrastrutture rurali e come sia stato affrontato il coordinamento con altri fondi.
- *Livello di attuazione delle misure*, concentrando l'attenzione su alcuni aspetti operativi messi in atto dagli Stati Membri, quali l'applicazione dei criteri di selezione, i controlli sulla ragionevolezza dei costi, i requisiti legati alla sostenibilità e la tempestività dei processi amministrativi.
- *Livello di verifica degli investimenti finanziati*, osservando la capacità dei sistemi di monitoraggio e di valutazione adottati di fornire agli Stati membri e alla Commissione elementi utili per individuare e affrontare eventuali problemi verificatisi, nonché di generare informazioni oggettive sui risultati delle misure finanziate.

A livello generale la Corte illustra come le opere di infrastrutturazione siano state effettivamente realizzate, come sia possibile anche individuare delle buone pratiche adottate. Nello stesso tempo, però, dichiara la persistenza di forti criticità nella programmazione, gestione e valutazione di queste opere. Di seguito, per ciascuno dei tre livelli di analisi adottati, richiameremo brevemente le principali criticità esaminate.

1. Relativamente alla giustificazione data nei Psr della necessità di fondi Ue per le infrastrutture rurali e il coordinamento con altri fondi, la Corte evidenzia, a monte, come le infrastrutture rurali possano essere finanziate oltre che dal Feasr anche altri fondi europei – Fondo europeo di sviluppo regionale (Fers), Fondo di coesione –, nonché da fondi nazionali, regionali o locali. Ricorda anche che è compito dello Stato Membro individuare i fondi più adatti per far fronte agli effettivi fabbisogni dei territori, attivando, nel caso di più fondi, un'efficace azione di coordinamento volta a fissare, da un lato, le linee di demarcazione di intervento (per evitare sovrapposizioni tra i finanziamenti) e, dall'altro, a garantire la complementarità fra gli interventi cofinanziati (approccio di sistema). In realtà, dall'esamina dei cinque Psr, è emersa *“la mancanza di una strategia che coordini tutte le potenziali fonti di finanziamento e che quantifichi i bisogni e il deficit di*

finanziamento risultante”. In altre parole, è mancato, nella fase di predisposizione dei Psr, un'analisi attenta dei fabbisogni infrastrutturali delle aree rurali (tipologia e costi) nonché, un approfondimento delle fonti finanziarie già attivate o potenzialmente attivabili per soddisfarli. Il loro finanziamento è ricondotto, genericamente, alla volontà di favorire la crescita economica delle aree rurali, aumentarne la loro forza di attrazione e di rompere il loro isolamento apportando delle migliorie ai collegamenti con le infrastrutture principali esterne alle aree.

Le misure Psr di interesse per le opere infrastrutturali non sono state, dunque, concepite, per la Corte, *“in modo da indirizzare il sostegno del Psr laddove sia presente un deficit di finanziamento, per esempio verso settori o tipologie di progetti che forniscono beni pubblici ma la cui redditività finanziaria è insufficiente a giustificare l'intero costo dell'investimento”*. Ciò, di fatto, a parere della Corte, aumenta il rischio di effetto inerziale e cioè che i progetti possano essere avviati anche senza il supporto finanziario dell'Unione europea. Detto rischio, si evidenzia ancora, non è stato, in qualche modo, mitigato in fase di selezione dei progetti, verificando, ad esempio, la capacità dei richiedenti di finanziare i progetti tramite fondi propri o altri programmi pubblici.

Relativamente alle linee di demarcazione fra i diversi fondi, per quelli cofinanziati dall'Ue si riscontra come le linee adottate, pur se esplicitate in maniera chiara nei Psr, spesso si siano basate su criteri non coerenti con quelli riportati nei documenti di programmazione degli altri Fondi. In riferimento ai fondi nazionali, l'audit evidenzia come non esista nei Psr alcuna indicazione di linee di demarcazione con gli stessi.

2. L'audit, come già accennato, ha concentrato la sua attenzione anche su alcuni aspetti relativi all'attuazione delle misure. In primo luogo, è stata analizzata l'efficacia dei criteri adottati per la selezione delle proposte progettuali. Dall'analisi è emerso come, in alcuni casi, detti criteri non siano stati adottati, mentre laddove presenti, non sempre il loro utilizzo abbia permesso di dare priorità a progetti rispondenti agli obiettivi del Psr (di per sé, a nostro parere, già abbastanza vaghi in relazione al contributo delle infrastrutture rurali) e, soprattutto, ai progetti più efficienti in termini di costi-benefici. Ad esempio, in alcuni casi (Polonia) i progetti sono stati approvati in base all'ordine di arrivo; oppure, in presenza di risorse finanziarie sufficienti, sono stati approvati tutti i progetti ammissibili (Sicilia, per le misure dell'Asse 3). In altri casi, secondo la Corte, sono state adottate procedure di selezione dei progetti non trasparenti e non verificabili. Tale

valutazione è espressa soprattutto per quelle situazioni in cui l'identificazione dei progetti è avvenuta senza adottare una selezione standard. Ad esempio, in Estremadura, per alcune misure (125 e 323), l'Autorità di Gestione ha raccolto le proposte, elaborate dai suoi stessi uffici oppure chieste informalmente ai Comuni, approvato le stesse senza specificare i criteri di selezione adottati e senza produrre graduatoria specifica. In Sassonia, la selezione dei progetti è stata effettuata, di primo acchito, da "gruppi di coordinamento" istituiti a livello locale, per poi essere avallata dall'Autorità di Gestione. Tutti i progetti ritenuti meritori dal primo livello di selezione (il cui lavoro, secondo la Corte, non è stato ben documentato e non si è concluso con la stesura di una graduatoria) sono stati approvati dal livello centrale, grazie anche alla disponibilità di fondi.

Il secondo aspetto analizzato in questo livello di analisi ha riguardato la ragionevolezza dei costi di investimento sostenuti per la realizzazione delle opere, alla luce anche delle procedure di appalto pubblico adottate dai promotori dei progetti. L'audit ha messo in rilievo come le stime dei costi progettuali non sempre si siano rilevati conformi ai prezzi reali di mercato in quanto spesso basati su informazioni non aggiornate dei prezzi di riferimento. Ciò anche a causa dell'adozione, da parte dei beneficiari, di procedure di gare di appalto non sempre eque, trasparenti e fondate su vera concorrenza. Al fine di migliorare l'efficacia dei controlli sulla ragionevolezza dei costi, la Corte raccomanda agli Stati Membri di intensificare i controlli sulle procedure di gare di appalto.

La Corte mette in rilievo anche la necessità, da parte delle Autorità di Gestione, di porre maggiore attenzione al requisito della sostenibilità degli investimenti, chiedendo di includere nel dossier di candidatura dei progetti, un piano di manutenzione dettagliato che garantisca una manutenzione regolare e straordinaria delle opere realizzate. Effettivamente, le opere infrastrutturali richiedono una manutenzione continua e per un lungo arco di tempo e, considerando le ristrettezze finanziarie che caratterizzano sempre di più l'operato degli Enti locali, si comprende come queste opere, una volta realizzate, in mancanza di risorse finanziarie dedicate, rischino di deteriorarsi in un arco di tempo relativamente breve.

Un'altra criticità che minaccia l'efficacia e l'efficienza delle misure è rappresentata dai forti ritardi registrati dalle procedure amministrative adottate dagli Stati Membri. Tutti e cinque Stati Membri controllati hanno oltrepassato di gran lunga i limiti temporali stabiliti a monte per il trattamento delle domande di

sovvenzione (da uno a quattro mesi). Fra essi, quello che ha registrato maggiori ritardi è l'Italia (Sicilia), dove l'esamina delle domande ha richiesto circa 16 mesi, se non addirittura più di tre anni nei casi estremi. Quello che la Corte evidenzia è che con tali ritardi i benefici che i progetti possono portare alle aree interessate potrebbero risultare minori in quanto non più rispondenti agli effettivi fabbisogni rilevati.

3. L'ultimo livello di analisi svolto in occasione dell'audit ha riguardato l'efficacia del sistema di monitoraggio e di valutazione adottati per rilevare la performance della spesa realizzata. Come già accennato, su questo aspetto la Corte ha espresso delle forti criticità, mettendo in evidenza come i sistemi di raccolta dei dati e di monitoraggio adottati dai cinque Stati Membri esaminati, siano caratterizzati dalla “assenza di informazioni pertinenti e affidabili per trarre conclusioni sull'efficacia delle misure”. Gli indicatori obbligatori di realizzazione permettono sì di registrare il numero delle operazioni sovvenzionate, nonché il volume totale degli investimenti, ma non consentono di raccogliere informazioni attendibili sull'esito a breve e medio termine dei progetti¹⁶. A tal fine andrebbero previsti ulteriori indicatori pertinenti e specifici, capaci di verificare il raggiungimento degli obiettivi del progetto stesso e del Psr nel suo complesso. Una forte e, condivisibile, critica è espressa dall'interpretazione data dagli Stati Membri dell'indicatore di risultato adottato per le misure dell'Asse 3 “Popolazione rurale utente di servizi migliorati”: gli Stati Membri liquidano tale indicatore facendo coincidere i suoi valori con l'intera popolazione del comune interessato dal progetto, anche quando lo stesso riguarda un numero limitato di abitanti.

Conclusioni

Le infrastrutture pubbliche svolgono un ruolo strategico nei percorsi di sviluppo territoriale. Esse, insieme alla salute e alla tutela ambientale, rientrano fra le sfide cruciali che le aree rurali sono chiamate ad affrontare oggi per contrastare il loro isolamento, nonché il depauperamento del loro patrimonio economico, sociale e ambientale.

16. Che ricordiamo sono, per gli indicatori di risultato il numero delle operazioni/interventi sostenuti e il volume totale degli investimenti; per gli indicatori di risultato: aumento del valore aggiunto nelle aziende beneficiarie (investimenti infrastrutturali realizzati nell'ambito delle aziende agricole e forestali), indicatore che si è rilevato di difficile utilizzo; popolazione rurale utente di servizi migliorati (per le infrastrutture di natura sociale).

Non basta però fare le opere infrastrutturali, occorre anche definire le precondizioni necessarie affinché le stesse diventino reali opportunità di sviluppo, riflettere quindi sulla loro natura, pertinenza e utilità nei contesti in cui dovrebbero essere realizzate. L'impressione è che invece spesso manchi una riflessione a monte e che la loro programmazione e realizzazione sia legata più a opportunità contingenti (finanziamenti disponibili) piuttosto che al soddisfacimento di un fabbisogno maturato a livello locale. Certo, se parliamo di aree rurali sappiamo che la gran parte di esse non dispone di un patrimonio infrastrutturale capace di innescare e sostenere processi di crescita economica e sociale, gap questo che rischia di accrescere ulteriormente le differenze territoriali nella qualità dei servizi erogati (trasporti, viabilità, rifiuti e manutenzione del territorio), con un peggioramento non solo in termini di competitività ma anche di qualità di vita dei cittadini che ancora vivono nei contesti rurali, nonché di chi le frequenta (i turisti, fra gli altri).

Se da un lato, quindi, la realizzazione di opere infrastrutturali nelle aree rurali sono sempre auspicabili, dall'altro, in contesto di crisi economica sempre più stringente, sarebbe necessario porre maggiore attenzione a quanto si va a programmare e realizzare, concentrando gli sforzi verso quelle opere che possono veramente dare un contributo a percorsi di sviluppo locale sostenibili. I nostri territori sono pieni di "opere" realizzate con i migliori propositi, ma poi abbandonate (o sottoutilizzate) in quanto poco calibrate, nella migliore delle ipotesi, in termini di sostenibilità economica. Si pensi agli innumerevoli interventi volti a ristrutturare il patrimonio immobiliare dei piccoli centri rurali, alle centinaia di "centri", "musei", "punti informativi" creati che, però, oggi risultano chiusi e abbandonati in quanto sovrastimati rispetto a un potenziale bacino di utenza e quindi rilevatisi poco remunerativi; oppure, al non aver previsto e contabilizzato, in fase di progettazione dell'opera, l'attività di manutenzione della stessa, attività indispensabile per la buona conservazione dell'opera, ma che comporta dei costi, non sempre alla portata delle casse dei piccoli Comuni.

In ultima analisi, se la relazione fra infrastrutture e Psr è positiva in termini di realizzazione di opere, per ottimizzare i risultati e quindi far sì che le opere finanziate diano un effettivo apporto allo sviluppo delle aree rurali è necessario che questa tipologia di investimenti trovi una collocazione migliore nell'impianto programmatico delle politiche di sviluppo rurale. Ciò, a sua volta comporta la presa in carico, da un lato, delle specificità tecniche degli interventi, agendo – in un'ottica di semplificazione – sul fronte normativo e procedurale; dall'altro, degli effettivi fabbisogni – anche in termini di gestione delle opere realizzate – delle aree rurali. Quest'ultimo aspetto

richiede una maggiore interlocuzione delle Autorità di Gestione dei Programmi con le rappresentanze istituzionali locali al fine di condividere l'adozione di un approccio sistemico degli interventi che garantisca anche una maggiore sinergia fra le differenti fonti finanziarie utilizzabili nonché una concentrazione delle opere.

Bibliografia

- Aschauer D.A. (1989). “*Is public expenditure productive?*”, in *Journal of monetary economics*, 1989, XXIII, 2.
- Biehl D. (1986). *The contribution of infrastructure to regional development*, Bruxelles.
- Bognetti G. (1994). Infrastrutture, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Treccani.
- Cipollone A., Giordani P. E. (2016). “*When Entrepreneurs Meet Financiers: Evidence from the Business Angel Market*”, *Working Papers CELEG* 1601, Dipartimento di Economia e Finanza, LUISS Guido Carli.
- Commissione Europea (2001). Il contributo delle politiche strutturali alla coesione economica e sociale: risultati e prospettive, *II Rapporto sulla coesione economica e sociale*, Bruxelles.
- Corte dei Conti Europea (2016). I finanziamenti dell'UE per le infrastrutture rurali: il rapporto costi-benefici può essere significativamente migliorato, *Relazione Speciale n. 25/2016*, Ufficio delle Pubblicazioni Europee, Lussemburgo.
- Corte dei Conti Europea (2013). Misure per la diversificazione dell'economia rurale: gli Stati membri e la Commissione hanno conseguito un rapporto costi-benefici ottimale? *Relazione Speciale n.6/2013*, Ufficio delle Pubblicazioni Europee, Lussemburgo.
- Corte dei Conti Europea (2014). Errori nella spesa per lo sviluppo rurale: quali sono le cause e in che modo sono stati affrontati? *Relazione Speciale n.23/2014*, Ufficio delle Pubblicazioni Europee, Lussemburgo.
- Corte dei Conti Europea (2014). Applicare il principio dell'economicità: tenere sotto controllo i costi delle sovvenzioni per i progetti di sviluppo rurale finanziati dall'UE. *Relazione Speciale n.22/2014*, Ufficio delle Pubblicazioni Europee, Lussemburgo.
- Deloitte-Luiss (2018). “Gli investimenti in infrastrutture. Relazione con la distribuzione del reddito e attese di remunerazione finanziaria degli investitori”, *Deloitte Financial Advisory srl*, Studio Grafica-Italia.
- Del Prete A., Elmo S. (2018), Il ruolo degli Enti locali nella politica di sviluppo rurale: criticità e lezioni apprese nei workshop territoriali. Rapporto tecnico, Rete Rurale Nazionale.
- Hansen N. (1965). *Unbalanced growth and regional development*, in “*Western economic journal*”, 1965, IV.
- Hoffmannn A. (2009). Il modello delle politiche agricole, F. Angeli, Milano.
- Istat (2006). Le infrastrutture in Italia. Un'analisi provinciale della dotazione e della funzionalità, *Settore Ambiente e Territorio. Vol. 7*.

- Istituto G. Tagliacarne, Unioncamere (2001). La dotazione di infrastrutture nelle province italiane 1997-2000, Roma.
- Mantino F. (a cura di), (2002). Fondi strutturali e politiche di sviluppo rurale, *Il Sole 24 ORE*, Milano.
- Mantino F., Pesce A. (1997). Politiche strutturali e per lo sviluppo rurale nelle regioni del Mezzogiorno. Un quadro di sintesi, in Mantino F., Pesce A. (a cura di), (1997), Politiche strutturali e per lo sviluppo rurale nelle regioni del Mezzogiorno; *Studi & Ricerche INEA*, Lithoteam, Roma.
- Padoa Schioppa C. (2012). Infrastruttura in Dizionario di Economia e Finanza, *Enciclopedia on lineTreccani*.
- Parola F., Gilli A., Sciorati G. (2019). Le parole dell'Europa: infrastrutture, *Focus e Fact Checking*, ISPI, 29 aprile.
- Storti D., Zumpano C. (2012). Le politiche Comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi in Italia, Rapporto 2008/2009. *Osservatorio Politiche Strutturali*, INEA, Stilgrafica, Roma.

Gli investimenti pubblici e le aree rurali: normativa e fabbisogni a confronto

3.1 Introduzione

Il presente capitolo affronta ed analizza le dinamiche che ruotano intorno alla realizzazione di operazioni cofinanziate dai Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE), di cui il Feasr, per i quali gli Enti pubblici beneficiari sono chiamati a rispettare procedure e normative attinenti alla realizzazione degli interventi stessi. In particolare, si descrivono 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.

La normativa al riguardo si presenta complessa ed articolata, tanto da risultare spesso difficile da interpretare e, di conseguenza, da applicare per gli interventi specifici previsti dai progetti finanziati in ambito dei Programmi di sviluppo rurale (Psr). Questo avviene non tanto perché la normativa non sia chiara, ma piuttosto perché determinate tipologie di progetti più o meno complessi realizzati in aree più o meno marginali, da enti dimensionalmente poco strutturati, presentano delle peculiarità proprie diverse dai progetti delle grandi opere, che devono essere trattate di conseguenza diversamente, attraverso un'attenta analisi delle norme vigenti.

L'analisi e la conseguente interpretazione della normativa sono determinanti per una corretta ed efficace applicazione. Le ipotesi suggerite nei paragrafi seguenti cercano di contestualizzare il fenomeno, da un lato evidenziando procedure già consentite che possano accelerare la selezione di fornitori o partner di progetto, dall'altro ipotizzando la possibilità di applicare regole meno stringenti e maggiormente calate sul territorio, affinché questa tipologia di beneficiari (Enti pubblici/locali) possano sfruttare appieno le opportunità di finanziamento e la cooperazione con altri soggetti anche di natura privata.

Nella prima parte del capitolo sono descritti gli obiettivi e i principi cui è ispirata la normativa di derivazione Comunitaria, volta principalmente a tutelare il buon fun-

zionamento del mercato Interno dell'Ue (tutela della concorrenza). Gli obiettivi sono importanti per definire il campo d'azione della normativa e, conseguentemente, per poter collegare i progetti alle pertinenti procedure e regole da applicare.

Nella seconda parte è stata approfondita la normativa sugli appalti pubblici, di principale interesse per gli Enti pubblici/locali. In particolare, sono state evidenziate le procedure più innovative e maggiormente rispondenti alle specificità degli interventi finanziati in ambito Psr.

Nell'ultima parte è stata introdotta la tematica “aiuti di Stato”, che interessa gli Enti pubblici/locali, in quanto per determinati interventi e in funzione della modalità di realizzazione dei progetti, può essere obbligatoria l'applicazione della normativa.

3.2 Gli obiettivi di interesse collettivo dell'intervento pubblico locale nell'ambito della Politica di Sviluppo Rurale

La descrizione e l'analisi della normativa sull'intervento pubblico nell'ambito della politica dello sviluppo rurale devono necessariamente partire dalla peculiarità degli obiettivi pubblici – di interesse della collettività locale rurale – che l'amministrazione pubblica può perseguire anche attraverso gli strumenti di intervento finanziati dai Programmi di sviluppo rurale (Psr). Sono infatti gli obiettivi, che permettono di delineare i confini del campo d'azione delle amministrazioni locali e che permettono di inquadrare le operazioni finanziabili nell'ambito del Psr al fine di realizzare beni e servizi pubblici locali, ritenuti essenziali per lo sviluppo socio-economico delle aree rurali.

Per il raggiungimento di tali obiettivi, l'amministrazione pubblica, attraverso le sue ramificazioni decentrate a livello territoriale (Enti locali), utilizza tutti gli strumenti utili al raggiungimento di risultati, allo scopo di indirizzare il sistema economico locale. Si tratta di iniziative che riguardano gli interessi della collettività e sono strettamente connessi al contesto sociale ed economico del singolo territorio preso in considerazione. Nascono dai bisogni della convivenza sociale e, pertanto, sono ritenute indispensabili; tendono ad aumentare nel tempo e a distinguersi per zone geografiche; influiscono, di conseguenza, anche sui compiti delle amministrazioni pubbliche locali, che mutano nel tempo e nello spazio (con il cambiamento dei contesti politici e culturali).

Tali obiettivi sono alla base del rapporto tra beni/servizi pubblici e politiche pubbliche, in quanto ad essi sono attribuite tutte quelle funzioni che apportano benefici alla

collettività e che non è possibile soddisfare solo attraverso il ricorso al mercato. Quindi, funzioni pubbliche tanto importanti, la cui salvaguardia, promozione e diffusione nel territorio sono di rilevanza fondamentale per lo Stato, perché perseguono obiettivi dichiarati fondamentali dalla stessa Costituzione italiana.

Aspetti quali la salute e la qualità dell'ambiente rurale e della campagna, oltre che la vitalità e la vivacità delle zone rurali, rappresentano interessi vitali per la società nel suo complesso e sono valori costituzionali. Affinché questi interessi siano garantiti, è necessario assicurare un livello minimo di servizi e infrastrutture, in una visione di lungo termine. Inoltre, se le aree rurali rimangono economicamente e socialmente vitali, a sua volta può essere favorito il proseguimento di attività economiche come l'agricoltura e la silvicoltura.

Alcune misure sostenute nell'ambito della Politica di sviluppo rurale, che forniscono sostegno agli investimenti nelle infrastrutture, sia nelle aziende agricole sia nella più ampia economia rurale, possono fornire una gamma di beni e servizi pubblici, di tipo sia ambientale che sociale: un esempio è l'investimento in tecnologie per l'irrigazione, per investimenti collettivi nella costruzione, riqualificazione, ristrutturazione e modernizzazione delle strutture di immagazzinamento e fornitura dell'acqua, a vantaggio soprattutto della disponibilità di risorse idriche (Baldock et al., 2017).

Gli investimenti in infrastrutture pubbliche locali si possono tradurre nell'erogazione di beni e servizi locali attraverso il ricorso al mercato, che se funzionante può determinare una efficiente allocazione delle risorse finanziarie pubbliche (miglior impiego della spesa pubblica) nell'interesse della collettività. In questo senso il mercato rappresenta il luogo dove cogliere le migliori offerte disponibili per la fornitura dei beni/servizi pubblici offerte dai privati; dove l'amministrazione pubblica locale, in qualità di principale acquirente dei beni/servizi, gioca un ruolo importante nella vita economica del proprio territorio.

Trattandosi di beni/servizi pubblici locali, è evidente che l'offerta erogata differisca in base al contesto socio-economico, determinando l'esigenza di intervenire per soddisfare fabbisogni specifici e diversificati per territorio, il che implica, di conseguenza, una modalità di intervento diversificata tra le amministrazioni locali. Le peculiarità di un territorio possono determinare, quindi, una differente regolazione dei finanziamenti pubblici di una stessa operazione/progetto di investimento in infrastrutture pubbliche (differenti obblighi e vincoli normativi). Ciò che comporta tale differenziazione è la caratterizzazione dell'attività che si intende sviluppare e so-

stenere, quindi la diversa connotazione in natura pubblica o privata dell'attività. È importante l'elemento oggettivo (cioè il campo d'azione) e non ha alcuna rilevanza l'elemento soggettivo (la natura del soggetto che realizza il progetto/operazione). Questo approccio porta all'individuazione del carattere di necessità delle attività e dei soggetti coinvolti rispetto alla realizzazione delle finalità (attori locali sia pubblici che privati). La necessità sarebbe legata allo svolgimento di determinati beni e servizi essenziali destinati al soddisfacimento di bisogni collettivi (quali, ad esempio, il trasporto pubblico, servizi alla popolazione anziana, etc..), che possono essere prodotti attraverso lo svolgimento di un'attività "senza rilevanza economica" o in "presenza di rilevanza economica" (cioè di natura pubblica o di natura privata) e che possono vedere come parte attiva nella produzione, sia soggetti pubblici che privati.

Più precisamente, la distinzione tra beni e servizi di rilevanza economica e quelli privi della stessa, va considerata in relazione all'impatto che l'attività può avere sull'assetto della concorrenza ed ai caratteri di redditività/competitività del territorio. I Psr possono finanziare operazioni volte in un senso e nell'altro, che incentivano lo sviluppo di un'attività di rilevanza economica o che invece riguardano misure di interesse generale, anche nell'ambito di una stessa sottomisura. In ambedue i casi si tratta di misure finalizzate a favorire lo sviluppo socio-economico equilibrato delle aree rurali, che, quindi, sono accomunate dagli stessi obiettivi, ma che nella definizione delle misure di intervento devono fare riferimento a normative differenti, relativamente alla rilevanza economica che assume il bene e servizio pubblico nei diversi contesti territoriali.

Le priorità della politica per lo sviluppo delle aree rurali, di modernizzazione dell'economia rurale e di sviluppo della produttività e dell'innovazione, vanno allora perseguiti, tenendo debitamente conto degli assetti locali e dei vari settori dell'economia locale, anche attraverso la definizione e l'attuazione di diversi strumenti normativi di sostegno, più confacenti alle esigenze locali di sviluppo; è importante, inoltre, che l'attenzione sia rivolta anche al mercato locale e al grado di integrazione tra i diversi elementi settoriali, tra infrastrutture, capitale umano, ambiente imprenditoriale e innovazione.

All'importanza data agli obiettivi di interesse pubblico e, quindi, agli strumenti di sostegno pubblico necessari per il loro soddisfacimento, deve necessariamente aggiungersi l'importanza dell'organizzazione amministrativa degli Enti locali e degli Enti pubblici in generale, i quali dovrebbero essere pronti e in grado di sfruttare al meglio le opportunità offerte dalla politica. L'ultimo ventennio è stato caratterizzato

da una serie di riforme rivolte allo snellimento della Pubblica amministrazione, in particolare sul piano operativo (regole di funzionamento delle organizzazioni pubbliche) e hanno riguardato l'identità, il ruolo e la dimensione dell'amministrazione pubblica nei sistemi economici moderni.

In questo processo di ammodernamento della pubblica amministrazione, la salvaguardia di finalità collettive, ed in particolare locali, rimane sempre una componente essenziale dell'intervento pubblico mentre assumono sempre più rilevanza le possibili relazioni fra aspetti economici ed aspetti sociali della gestione, fra principi di economicità e di socialità.

Il perseguimento dell'economicità è il modo più efficace per garantire la socialità. Sono due principi fortemente dipendenti, un ente che nella sua organizzazione ed operatività non tiene conto del principio di economicità, potrà servire determinate finalità sociali immediate e ristrette, ma difficilmente sarà in grado di salvaguardia l'interesse collettivo in una prospettiva ampia e compiuta. Questi concetti si sintetizzano nell'affermazione, secondo la quale lo stesso perseguimento dell'economicità va elevato al rango di vero e proprio obiettivo strategico e di primario interesse della collettività.

Le finalità collettive vanno quindi perseguite in termini economici, cioè sottoponendo le decisioni ai principi di convenienza economica e garantendo all'operatore il mantenimento delle condizioni indispensabili di vitalità economica. L'economicità significa anche autosufficienza economica di lungo periodo, ovvero la condizione di base per il conseguimento di un equilibrio finanziario a valere nel tempo. Si tratta di avviare e perpetuare un processo di autofinanziamento della gestione, così da stabilire le condizioni della continuità dell'investimento pubblico, finanziato con fondi pubblici.

Operare secondo detti principi, per l'amministrazione pubblica locale, significa dotarsi di adeguate capacità organizzative, che siano in grado di cogliere le opportunità del sostegno pubblico e di realizzare l'investimento pubblico, nonché di garantire la loro presenza e la permanenza sul territorio. Nei Comuni delle aree rurali, oltre all'obiettivo delle buone capacità organizzative, deve aggiungersi l'obiettivo della risoluzione di altro tipo di problematiche, collegate al contesto economico e sociale di quel territorio. Ciò accade, che nelle aree rurali più svantaggiate, in particolare più spopolate, la produzione del bene/servizio pubblico locale comporti un maggior costo pro-capite e quindi di costi eccessivi di produzione/gestione da ripartire tra membri della collettività locale (in particolare, i costi di gestione ordinaria del bene/

servizio pubblico locale). In queste aree la capacità organizzativa dell'amministrazione pubblica deve trovare necessariamente attuazione attraverso modalità innovative. Nella definizione del nuovo modo di produrre e garantire il bene/servizio pubblico locale è importante tener conto del ruolo svolto da tutti gli attori locali, quindi anche dai soggetti privati. È necessario conoscere il mercato locale e valutare se esiste o è possibile incentivare l'interesse del privato (operatore economico) nella produzione e vendita del bene/servizio pubblico. In un certo senso significa, che si deve cercare di trasformare ed assimilare il bene pubblico, offerto ai consumatori (la popolazione) in un bene privato, vendendolo ad un prezzo accessibile a tutti oppure rendendolo disponibile gratuitamente (in tal caso, è l'amministrazione pubblica a farsi carico dei costi di produzione).

Oggi è sempre più condivisa la convinzione che molti beni e servizi pubblici possano essere prodotti in modo efficiente da privati e che la realizzazione da parte del pubblico debba essere accuratamente vagliata prima che, della sua esecuzione, se ne faccia carico l'amministratore pubblico. La scelta di finanziare e realizzare l'investimento pubblico deve essere legata a valutazioni sociali, economiche e politiche specifiche e contingenti e non generalizzabili, tenendo conto che appunto l'intervento pubblico si differenzia moltissimo tra territori e nel tempo, poiché tradizioni, cultura ed equilibri politici differenti possono dar luogo a risultati tra loro diversi. Inoltre, le autorità pubbliche locali intervengono spesso anche per l'attivazione di regole, leggi, organizzazioni, che hanno l'effetto di generare nuovi mercati locali o migliorarne il funzionamento.

In conclusione, è importante che le regioni e, in particolar modo, gli Enti locali attuino un'attenta riflessione sugli obiettivi specifici di interesse pubblico, che la produzione e il mantenimento dei beni/servizi locali perseguono (della loro differenziazione per territorio) e con altrettanta attenzione applichino la normativa specifica per ciascun obiettivo. Per quanto complessa ed articolata, la legge contempla svariate e nuove ipotesi di intervento pubblico.

L'attenzione deve essere, in particolare, rivolta anche agli strumenti legislativi di intervento, che sostengono e stimolano la produzione di tali beni/servizi locali, attraverso l'erogazione di finanziamenti pubblici. I Psr contengono alcune misure rivolte agli Enti locali, che incentivano e supportano le amministrazioni pubbliche per lo sviluppo di attività di servizio pubblico e la realizzazione di beni infrastrutturali, al fine di soddisfare l'esigenza di accrescere l'attrattività e la vitalità economica delle aree rurali.

Esempi di misure del Psr di interesse per gli Enti locali

Misura	Sottomisura
4.3	Sostegno a investimenti nell'infrastruttura necessari allo sviluppo, all'ammodernamento e adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura
4.4	Sostegno ad investimenti non produttivi connessi all'adeguamento degli obiettivi agroclimatici, ambientali dello sviluppo rurale
7.1	Sostegno dei servizi comunali di base, nonché alla predisposizione/aggiornamento dei piani di sviluppo dei Comuni e dei villaggi situati nelle zone rurali nonché di piani tutela e di gestione dei siti Natura 2000 e di altre zone ad alto valore naturalistico
7.2	Sostegno a investimenti finalizzati alla creazione, al miglioramento o all'espansione di ogni tipo di infrastrutture su piccola scala, compresi gli investimenti nelle energie rinnovabili e nel risparmio energetico
7.3	Sostegno per l'installazione, il miglioramento e l'espansione di infrastrutture a banda larga e di infrastrutture passive per la banda larga, nonché la fornitura di accesso alla banda larga e ai servizi di pubblica amministrazione online
7.4	Sostegno a investimenti finalizzati all'introduzione, al miglioramento o all'espansione di servizi di base a livello locale per la popolazione rurale, comprese le attività culturali e ricreative, e della relativa infrastruttura
7.5	Sostegno a investimenti di fruizione pubblica in infrastrutture ricreative, informazioni turistiche e infrastrutture turistiche su piccola scala
7.6	Sostegno per studi/investimenti relativi alla manutenzione, al restauro e alla riqualificazione del patrimonio culturale e naturale dei villaggi, del paesaggio rurale e dei siti ad alto valore naturalistico, compresi gli aspetti socio-economici di tali attività, nonché azioni di sensibilizzazione in materia di ambiente
7.7	Sostegno a investimenti finalizzati alla rilocalizzazione di attività e alla riconversione di fabbricati o altri impianti situati all'interno o nelle vicinanze di centri rurali, al fine di migliorare la qualità della vita o i parametri ambientali del territorio interessato

Le azioni che possono essere messe in campo nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici, attraverso il sostegno del Psr, possono essere differenti, così come anche differenti possono essere i riferimenti giuridici, che dovranno disciplinare l'attuazione delle operazioni/progetti, anche nell'ambito di una stessa sottomisura.

L'esempio dei finanziamenti nel comparto del turismo

Nelle aree più marginali e svantaggiate: in queste aree è possibile migliorare l'attrattività del proprio territorio, in quanto sono presenti siti di forte interesse storico, artistico, culturale o paesaggistico. In queste zone lo sviluppo di attività economiche nel comparto del turismo, potrebbe rappresentare il volano per lo sviluppo socio-economico complessivo dell'intera area, ma allo stato attuale non esiste una dotazione infrastrutturale e di servizio, che permetta l'accesso e la permanenza dei turisti, e manca anche la conoscenza del valore di questi siti (non esiste un mercato locale).

In questo caso, la sottomisura può prevedere il sostegno alla realizzazione di un servizio di ampia utenza, attraverso la realizzazione e l'allestimento di locali adibiti a punti di informazione, alla costruzione e manutenzione di itinerari, in quanto si tratta di diffondere la conoscenza di territori marginali e di attrarre turismo e di suscitare interesse in eventuali investitori privati. L'operazione finanziabile è finalizzata a produrre e garantire un servizio pubblico, rivolto alla collettività, e per quanto il fine ultimo resta quello di favorire lo sviluppo di attività economiche, questo risultato è perseguito solo indirettamente, come effetto indotto e il soggetto beneficiario non è qualificabile come operatore economico. A queste condizioni le operazioni finanziabili non costituiscono aiuti di Stato (anche se il bene e servizio è prodotto da privati, in quanto commissionati dall'amministrazione pubblica), di conseguenza non dovrà essere di applicazione la normativa pertinente, ma l'ente pubblico beneficiario dei finanziamenti, dovrà attenersi alla normativa che disciplina l'impiego della spesa pubblica, quindi dovrà definire e attuare il progetto/operazione nel rispetto in primo luogo della normativa sugli appalti pubblici, valutando l'applicazione delle procedure più idonee a soddisfare gli obiettivi di economicità, innovatività e semplificazione per quel territorio.

Nelle aree più sviluppate e meno marginali: queste aree presentano una già diffusa conoscenza del territorio e risultano attrattive dal punto di vista turistico. Esiste un mercato locale del turismo, che va ulteriormente incentivato. Per queste aree i beni e servizi locali realizzabili hanno un beneficio diretto sugli operatori economici. Ad esempio, il servizio di accoglienza dei turisti si può tradurre nel servizio di intermediazione con le strutture ricettive e turistiche presenti (servizio commerciale), o nel proporre i diversi itinerari turistici offerti dai privati. L'intervento dell'ente pubblico tende a rafforzare e potenziare il mercato locale ed in primo luogo favorisce gli operatori economici del territorio. In questo caso le operazioni finanziabili costituiscono aiuti di Stato e, di conseguenza, oltre alla normativa sull'impiego della spesa pubblica, va applicata quella relativa agli aiuti di Stato.

Potrebbe anche verificarsi che siano erogati finanziamenti a sostegno e valorizzazione di mercati locali, che seppur di rilevanza economica non incidono sulla concorrenza intraComunitaria, in quanto di interesse solo per utenti locali, in questo caso non è di applicazione la normativa sugli aiuti di Stato (questa ipotesi è poco probabile che si verifichi nel settore del turismo).

La realizzazione e l'offerta del bene e servizio pubblico può quindi configurarsi come un aiuto o meno, in base agli effetti e alla tipologia di destinatari diretti dell'aiuto. In ambedue i casi le amministrazioni pubbliche locali dovranno agire nel rispetto del principio di trasparenza, economicità, efficienza ed efficacia (ed è sempre applicabile la normativa sull'impiego della spesa pubblica, comprensiva degli appalti pubblici).

Sia che si tratti di aiuti di Stato, che di appalti pubblici, le regole stabilite a tutela della concorrenza non sono regole standard applicabili indistintamente nell'ambito di una stessa sottomisura, o, di uno stesso progetto/operazione, ma devono essere vagliate ed applicate sulla base della conoscenza del mercato locale del bene/servizio pubblico. La regola si adatta al contesto e agli effetti che può determinare il progetto/operazione sul territorio. In questa chiave di lettura la normativa, con le sue svariate previsioni, può rappresentare un riferimento per una coerente ed efficiente azione di intervento pubblico.

Le Misure attivate dai Psr per raggiungere obiettivi di interesse collettivo in risposta alle esigenze locali sono diverse, come il sostegno ad investimenti nei servizi rurali di base e nel rinnovamento dei piccoli centri abitati, il sostegno ad investimenti nelle attività turistiche e la misura per la conservazione e la riqualificazione del patrimonio rurale, dei siti Natura 2000, il ripristino dei paesaggi agricoli, del patrimonio culturale e degli edifici tradizionali. L'attenzione, nel corso delle fasi di programmazione che si sono susseguite, si è man mano spostata dalla produzione di beni agricoli all'erogazione di una serie di beni/servizi pubblici di natura ambientale e sociale di carattere locale. L'intervento pubblico può essere efficacemente attuato nelle aree rurali, secondo un approccio innovativo, non tanto in una logica assistenziale di lotta alla marginalizzazione, piuttosto quanto di compensazione economica rispetto alla produzione dei vari beni/servizi pubblici, che possono trovare remunerazione sia dal mercato, che attraverso l'impiego attento della spesa pubblica.

3.3 Il processo di modernizzazione della normativa Comunitaria e nazionale e la tutela e la promozione della concorrenza del mercato UE

La normativa sugli aiuti di Stato e sugli appalti pubblici rientra nel processo di modernizzazione della normativa comunitaria 2014-2020, con la finalità di contribuire alle priorità della strategia europea 2020 ed è stata costruita nella piena consapevolezza delle diversità territoriali dei paesi Ue, in particolar modo quando si tratta di salvaguardare, preservare e valorizzare un bene e servizio pubblico locale.

Il Trattato sul funzionamento dell'unione europea (nel proseguo, Tfu) stabilisce che la politica economica dell'Unione è fondata sullo “*stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati Membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi Comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta ed in libera concorrenza*” (art. 119, paragrafo 1 Tfu).

Il mercato unico può, quindi, essere descritto come una sintesi tra il concetto di apertura e quello di concorrenza. Tra le svariate politiche sostanziali, che compongono il mercato unico europeo, quella della concorrenza ha difatti assunto un ruolo primario.

Le politiche Comunitarie volte a garantire la tutela e la leale concorrenza, nello scenario attuale, incidono sempre più nell'indirizzare e controllare l'intervento

pubblico nell'economia, tanto da comprendere sempre più ambiti e da influire sulle politiche interne dello Stato, determinandone spesso gli indirizzi e gli orientamenti dell'attività legislativa nazionale, così che la stessa funzione svolta dall'autorità pubblica ne è condizionata. Gli obiettivi europei di coesione economica e sociale, di cui lo sviluppo rurale è parte, diventano sempre più priorità trasversali perseguibili attraverso svariati strumenti legislativi, costruiti sulla base degli orientamenti Comunitari. Le prescrizioni Comunitarie diventano ancor più pressanti quando contribuiscono a finanziare le misure di intervento nell'ambito dei Programmi operativi e dei Psr. I documenti programmatori in molte misure di intervento e in alcune azioni di gestione e attuazione attribuiscono un ruolo di responsabilità alle amministrazioni locali, in quanto potenziali beneficiarie o, anche, responsabili dell'attuazione di interventi, che hanno una ricaduta sul proprio territorio.

Da un'analisi dei temi di interesse dei Psr, in particolare tenuto conto delle finalità specifiche e dai contenuti tecnici delle misure, è da evidenziare, che il sostegno a interventi nel campo dell'ambiente, del terzo settore, del sociale, della cultura/tradizioni, del tempo libero, della promozione del territorio, del turismo sostenibile rientrano fra le operazioni finanziabili.

Quando si parla di tali settori è indubbio che il ruolo degli Enti locali riveste molta importanza; ne è conferma il fatto che, in gran parte dei Psr, le regioni hanno inserito gli Enti locali come beneficiari delle operazioni. La perplessità che sorge però dalla lettura delle misure, è che nella maggior parte dei casi non è ben chiaro l'ambito di azione e di conseguenza il regime giuridico a cui l'operazione deve fare riferimento e, quindi quale normativa deve essere applicata. Si tratta di intervenire in azioni strettamente rivolte a migliorare la vitalità delle aree rurali, a migliorare il contesto territoriale e non applicabili in campo agricolo. Di conseguenza, la normativa di riferimento non è di settore, cioè quella che riguarda le produzioni e i mercati dei comparti agricoli, ma è quella riguardante le politiche strutturali e di coesione economica sociale, finalizzata a disciplinare gli interventi pubblici volti a favorire lo sviluppo socio-economico equilibrato delle aree rurali.

Proprio per queste misure trova piena applicazione il principio di sussidiarietà, che si presenta come lo strumento capace di coniugare le responsabilità politico-amministrative degli Enti locali (ineliminabili e non delegabili) con innovative ed efficaci risposte ai bisogni sociali. Tale responsabilità consiste nell'applicazione attenta e pensata della normativa, tenendo debitamente conto delle condizioni e dei vincoli ambientali, sociali, produttivi e di mercato che presenta il territorio. In particolare, l'intervento pubblico deve rispettare la normativa finalizzata a salvaguardare la concorrenza *“nel mercato”* e *“per il mercato”*.

Quali sono le finalità delle norme volte alla tutela e salvaguardia della leale concorrenza?

In primo luogo, la normativa a tutela della concorrenza persegue più obiettivi funzionalmente dipendenti dal contesto economico e sociale di ciascun territorio, così che gli strumenti legislativi di intervento e la modalità di attuazione possono variare in funzione delle caratteristiche territoriali. In questa chiave di lettura, può essere appieno compreso lo scopo dei singoli istituti normativi, visti come opportunità offerte per meglio indirizzare l'intervento pubblico per lo sviluppo, piuttosto che come vincolo o regola da rispettare. La normativa diviene lo strumento per realizzare ed utilizzare il bene e servizio pubblico secondo i principi di efficienza, economicità e trasparenza.

Importante per la trattazione è partire dal Trattato di Lisbona, che ha comportato la riformulazione dell'art. 3 del Trattato, in quanto non pone più come obiettivo fondamentale dell'Unione una “concorrenza non falsata”, bensì, come riportati nel par. 3 dell'art. 3: “*L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico*”. La nuova formulazione sottende l'idea che la concorrenza non possa rappresentare un valore in sé, quanto uno strumento per il soddisfacimento di finalità di interesse pubblico (ad esempio in campo sociale, ambientale).

La Corte Costituzionale già a partire dalla sentenza n. 14/2004, ha precisato che: “*proprio l'aver accorpato, nel medesimo titolo di competenza, la moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutario, i sistemi tributario e contabile dello Stato, la perequazione delle risorse finanziarie e, appunto, la tutela della concorrenza, rende palese che quest'ultima costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto Comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali*”. Pertanto, alle amministrazioni pubbliche viene riconosciuto dalla Corte Costituzionale¹, non solo il compito di tutela della concorrenza, intesa quale materia trasversale, ma anche di sua promozione, quale strumento efficace e trasparente per il soddisfacimento del bene e servizio pubblico.

1. Sentenze della Corte Costituzionale: n. 272/2004; n. 443/2007; n. 430/2007; n. 124/2014; n. 200/2012; n. 299/2012.

La promozione della concorrenza persegue così due obiettivi: la tutela in senso stretto di garanzia per la non interferenza sul buon funzionamento del mercato e lo strumento efficace di soddisfare l'interesse collettivo. Questa distinzione è alla base della normativa Comunitaria e di derivazione nazionale che definisce, articola e regola l'ambito di intervento pubblico.

Sicché le autorità pubbliche locali (Enti locali) possono adottare misure, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura e misure di salvaguardia del mercato. In tale maniera, vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta sia dei cittadini, sia delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi. Pertanto, tra le misure utilizzabili dall'amministrazione pubblica per promuovere la concorrenza, vi sono quelle tese a promuovere la concorrenza *“nel mercato”* e *“per il mercato”*.

In molti contesti dell'amministrazione pubblica appare che il rapporto tra concorrenza e diritti fondamentali a livello nazionale venga declinato in chiave oppositiva, nel senso che i secondi rappresentano un limite per l'attuazione della prima. Mentre a livello europeo risulta che sia la prima a poter essere impiegata in chiave strumentale per la realizzazione dei secondi.

Per comprendere quest'approccio interpretativo, che meglio indirizzerebbe le amministrazioni pubbliche nella migliore applicazione della normativa sulla concorrenza, si richiama il criterio per valutare l'efficienza del mercato, individuato nell'ottimo paretiano², secondo il quale gli interventi efficienti sono quelli che consentono di modificare una data allocazione delle risorse, migliorando la situazione di qualcuno senza peggiorare al contempo quella di un altro (si dà rilevanza alla funzione svolta dal mercato, che attraverso la libera concorrenza tra gli operatori economici persegue l'obiettivo della migliore allocazione delle risorse finanziarie. Il criterio dell'efficienza paretiana consente di determinare un ottimo sociale). Accade, però, che il mercato non sempre sia in grado di raggiungere da solo situazioni nelle quali si realizza l'ottimo paretiano. Ciò può dipendere da diversi fattori, tra i quali per l'appunto l'esistenza di beni e servizi pubblici, che il mercato non produce o la presenza di mercati incompleti di tali beni, nel senso che i mercati privati non offrono in misura sufficiente un bene o un servizio pubblico. Ne deriva che la normativa a tutela della concorrenza orienta e regola l'inter-

2. L'ottimo paretiano è una situazione di allocazione efficiente delle risorse. In un ottimo di Pareto non è possibile migliorare il benessere (utilità) di un soggetto, senza peggiorare il benessere degli altri soggetti. Ad esempio, dati due consumatori in un'economia di scambio, un equilibrio è un ottimo di Pareto se è impossibile migliorare l'utilità di un consumatore, tramite una variazione delle sue scelte, senza che ciò comporti un peggioramento dell'utilità dell'altro consumatore.

vento pubblico dello Stato (Enti locali) su due fronti: 1) per favorire il ristabilimento di una situazione di ottimo paretiano, ossia di efficienza del mercato, potendo creare le condizioni per l'istituzione del mercato di tali beni (la pubblica amministrazione eroga degli incentivi per favorire l'efficienza del mercato – aiuti di Stato); 2) per favorire e garantire la diffusione dei beni e servizi pubblici meritori e sostituirsi al mercato in quanto inesistente (la pubblica amministrazione acquisisce il bene e servizio pubblico, sopportandone i costi, al fine di garantire e soddisfare un fabbisogno collettivo della Comunità locale – appalti pubblici. Vi è poi una situazione intermedia rappresentata dai Servizi di interesse economico generale – Sieg).

In questa chiave di lettura la normativa volta alla tutela della concorrenza è applicata secondo la formula utilizzata dall'art. 3 del Tfu, che vede l'intervento pubblico per lo sviluppo della coesione economica e sociale del territorio, non come fine utilizzato per individuare la situazione concorrenziale e tutelarla, ma come strumento.

Parlare di bene e servizio pubblico e della sua importanza per lo sviluppo socio-economico delle aree rurali, significa anche parlare dell'importante ruolo, che l'operatore pubblico locale (l'ente locale) può svolgere, in quanto portatore e rappresentante degli interessi collettivi della propria Comunità locale.

In quest'ottica è necessaria un'evoluzione nel modo di trattare i problemi pubblici. Tenuto conto delle sempre più limitate risorse a disposizione degli Enti locali, questi devono attivarsi per recuperare finanziamenti sul proprio territorio, coinvolgendo tutte le forze economiche e sociali, che agiscono su di esso. Gli Enti locali non sono in grado di rispondere all'articolazione e alla molteplicità delle domande di fabbisogni locali, per cui occorre trovare strumenti e forme di azione, che possano gestire la frammentazione della domanda, nonché la sua evoluzione, e che soprattutto siano più vicine ai destinatari finali. Si parla pertanto di politiche intersettoriali, di partenariato tra pubblico e privato, di integrazione tra i vari livelli di governo. Soggetti pubblici e privati concorrono ad individuare obiettivi di sviluppo locale, a concertare interventi e risorse impiegabili, a stabilire i tempi e i metodi dell'attuazione, oltre che le responsabilità e gli obblighi derivanti dagli impegni assunti.

Il processo di modernizzazione della normativa 2014-2020 contribuisce a proporre soluzioni e indicazioni su tali strumenti di intervento, potendo rappresentare una valida guida per il decisore pubblico locale. La programmazione economica, la pianificazione territoriale e l'intero procedimento amministrativo sono, infatti, permeati da nuovi valori, che tendono ad avere un rapporto più diretto con i cittadini, privati o imprese, cercando di rendere più agevole la Comunicazione e l'interazione.

3.4 Gli attori coinvolti nell'attuazione dell'intervento pubblico per lo sviluppo locale delle aree rurali

L'evoluzione delle politiche in tema di finanziamenti pubblici, il decentramento amministrativo, l'attuazione delle riforme sulle autonomie locali, hanno portato negli anni a spostare il concetto di intervento pubblico da una forma totalmente basata sulla governance pubblica, dove l'ente controlla l'intero processo acquisendone i fondi, ad un concetto di intervento attraverso forme di cooperazione attuate inizialmente nel modello pubblico-pubblico (ad es. accordi di programma) per poi evolversi attraverso accordi tra pubblico e privato, finalizzati al risparmio della spesa pubblica, oltre che al miglioramento dell'efficacia dell'intervento. Queste forme di partenariato possono assumere strutture e concezioni diverse a seconda degli scopi del progetto da attuare e delle possibilità previste dalla normativa europea e nazionale.

Per parlare della tipologia di soggetti coinvolti in una operazione che comporti la realizzazione di un intervento pubblico, è necessario comprendere quali siano le fasi del ciclo di vita di un progetto, che interessi un partenariato. Innanzitutto, se la proposta progettuale nasce dall'ente pubblico, nel caso di specie ad esempio un ente locale, l'ente dovrà sobbarcarsi di effettuare i primi step necessari all'avvio del progetto. Ciò significa che a prescindere dal valore economico del progetto in sé, l'ente dovrà effettuare un'analisi dei fabbisogni: cioè verificare se l'opera da realizzare, il bene o il servizio da acquistare sono necessari e/o utili per il raggiungimento degli obiettivi dell'ente³. Tali obiettivi possono essere suddivisi a loro volta in obiettivi interni (gestione, manutenzione, amministrazione) oppure obiettivi che riguardano il territorio o la popolazione di appartenenza. Talvolta questi ultimi portano benefici non immediatamente quantificabili in termini economici, non sono profittevoli, ma il fabbisogno parte semplicemente dalla constatazione che il servizio, l'opera, il bene arrecano piuttosto un'utilità di tipo sociale/territoriale/ambientale (la preservazione del territorio, la riscoperta e la valorizzazione di tradizioni storiche locali, il benessere della popolazione, etc.). Nell'analisi del fabbisogno, inoltre, l'ente dovrà quantificare quale prezzo è disposto a pagare per il raggiungimento degli obiettivi e con quali metodologie arrivare a reperire le risorse economiche per finanziare il progetto, con

3. Il d.lgs. 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) – stabilisce, all'art. 4, che le PA non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza in tali società.

quali mezzi tecnici, cercando di prevedere criticità nella realizzazione/attuazione, competenze e sostenibilità del tutto.

Questo processo movimentata una macchina che parte dalle fasi di programmazione per finire al collaudo ed alla rendicontazione, e bisogna considerare che se le strutture amministrative degli enti territoriali complessi (regioni, province, città metropolitane) riescono a fronteggiare con proprie risorse umane, quando si parla di amministrazioni locali di piccoli Comuni diventa più complicato programmare, gestire o semplicemente finanziare l'intero processo realizzativo.

I piccoli Comuni possono quindi sopperire alle carenze strutturali ricorrendo al mercato acquisendo l'opera/bene/servizio oppure possono decidere che l'utilità pubblica dell'intervento richiede la presenza di un partenariato, che concili la possibilità di gestire in prima persona le varie fasi di attuazione, potendo sfruttare nel contempo il know-how dell'impresa privata e talvolta spostando il livello del rischio su di essa.

In altri casi gli obiettivi sono di tipo immateriale, cioè non consistono prettamente nella realizzazione di un'opera o acquisto di bene o servizio, ma piuttosto in una serie di attività che favoriscono lo sviluppo di un territorio e che vanno a beneficio della Comunità in primis e, per induzione, delle imprese che in quel territorio si sviluppano (come nel caso dei servizi sociali alla popolazione). In questi casi l'Ente locale ha il bisogno di perseguire quei fini pubblici coinvolgendo Enti terzi, privati o altri organismi, che non necessariamente operano nel mercato, ma la cui presenza è indispensabile per l'ottenimento del risultato.

Si creano due tipologie di situazioni che richiedono forme di organizzazione completamente diverse, ma che in entrambi i casi possono essere definite come partenariato. In un caso gli operatori del mercato fungono da finanziatori/esecutori/garanti e sfruttatori del bene pubblico, nell'altro sono invece coinvolti quali parti sociali per raggiungere un fine pubblico, che esula dal fine di impresa.

Ma qual è il procedimento amministrativo attraverso il quale si verificano le due distinte ipotesi?

Da un lato abbiamo l'acquisizione di un'opera/bene/servizio vestiti con diverse forme contrattuali (affidamento, locazione, concessione, disponibilità, etc.), dall'altra abbiamo il perseguimento di un fine comune di Enti pubblici, operatori di mercato, parti sociali e quanti a vario titolo sono interessati al progetto di sviluppo locale.

La giurisprudenza non sembra fare grosse distinzioni nei due casi affermando che "allorquando un ente pubblico decide di costituire una società con la forma del partenariato pubblico-privato, la scelta del socio privato è considerata dall'ordina-

mento una vicenda pubblicistica, tanto che tale scelta deve avvenire con procedura di evidenza pubblica [persino nel caso in cui il socio pubblico sia socio di minoranza” [v. Cass., sez. un., 29 ottobre 1999 n. 754].

Si potrebbe dire che, nel primo caso, il profitto muove la concorrenza e le imprese e la direttiva europea trasposta nel Decreto Legislativo n. 50 del 2016, Codice dei contratti pubblici, definisce il “contratto di partenariato pubblico privato” – “il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connessa all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore”.

In questo caso la selezione del privato deve avvenire attraverso procedure di evidenza pubblica, secondo quanto previsto dalla normativa sugli appalti pubblici. Le tipologie di operazioni che normalmente vengono realizzate, possono essere classificate come piccole, medie e grandi operazioni. Ognuno di questi ambiti rappresenta un diverso modello di operatività e di complessità, che dovrebbe essere affrontato con regole e azioni di sostegno differenti (Giorgio C., Marinuz G. 2018).

Nel secondo caso il fine rimane pubblico e pur trattandosi comunque di partenariato pubblico privato non avrebbe senso che operatori diversi, da quelli che insistono in quel territorio, partecipassero attraverso un mero procedimento di selezione quali-quantitativa. Così come nessuno penserebbe di coinvolgere la popolazione di un Comune X se gli interventi dovessero ricadere nel Comune Y. C'è allora un'utilità marginale nel concetto di sviluppo locale, che fa sì che gli attori coinvolti nella realizzazione di un intervento pubblico, anche operatori economici, non possano essere scelti dalle comuni regole del mercato e della concorrenza.

Esempio tipico di partecipazione degli operatori economici ad un progetto di sviluppo locale in aree rurali è quello dei Gruppi di Azione Locale (Gal) – partenariati che operano spesso in forma di società consortili – a cui partecipano soggetti di natura pubblica e privata in forma singola o associata facenti parte di un determinato territorio (forme di partenariato sviluppate nell'ambito del Programma LEADER). La funzione dei Gal è quella di progettare ed attuare una strategia di sviluppo locale, che in parte vede il Gal impegnato in attività di emanazione di bandi per la selezione

di beneficiari ed in parte lo vede attivo nella realizzazione di attività di tipo immateriale, quali animazione territoriale, ricerche di mercato, studi, attività divulgative, che esulano dall'agire nel mercato. Ovviamente i soci del Gal, sia pubblici che privati, non devono porsi in situazioni che possano innescare un conflitto di interessi nel portare avanti le attività.⁴

L'esempio dei Gal in realtà, visto dalla parte regolamentare della costituzione e della gestione del partenariato, è un esempio atipico, poiché il partenariato pubblico privato non nasce con finalità di servizio pubblico, ma in realtà ha uno scopo di interesse generale (a livello locale). La progettazione, attuazione e monitoraggio di una strategia di sviluppo, può comprendere funzioni di tipo pubblicistico e funzioni di tipo privatistico. Per la parte relativa alla sua funzione pubblicistica il Gal soggiace alla giurisdizione amministrativa, mentre per la sua parte privatistica alle normali regole civilistiche.⁵

Il Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175 recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica ha previsto una deroga dall'art. 4, comma 6, recitando che “È fatta salva la possibilità di costituire società o enti in attuazione dell'articolo 34 del regolamento (Ce) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 e dell'articolo 61 del regolamento (Ce) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15 maggio 2014”. La previsione di una deroga apposita per i Gal indica in maniera esplicita, che queste tipologie di partenariato non rientrano o non possono rientrare nelle regole già previste per le società a partecipazione pubblica comunque intese.

Probabilmente allora il legislatore dovrebbe riguardare al concetto di partenariato pubblico-privato, allargandolo e ricomprendendo anche figure più specifiche di partenariato (Gal, innovazione, reti, etc.), che non possono essere ricomprese nell'alveo del normale concetto di concorrenza nel mercato, né completamente in quello di servizio pubblico adeguando le relative regole di selezione dei partner, conflitto di interessi, trasparenza e gestione.

4. Vedasi anche il Vademecum Conflitto di interessi in LEADER. Rete Rurale Nazionale. Settembre 2018 <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/18589>

5. La natura giuridica dei Gruppi di azione locale, cosiddetti Gal, incaricati di gestire sovvenzioni pubbliche da concedere ai destinatari finali del finanziamento non implica, di per sé, l'impossibilità di qualificare i relativi atti come provvedimenti amministrativi; pertanto, gli atti con i quali essi procedono, attraverso un procedimento di evidenza pubblica, all'individuazione delle proposte progettuali più vantaggiose, costituiscono esercizio di funzioni oggettivamente pubblicistiche, per cui sono soggetti alla giurisdizione del giudice amministrativo (Tar Sardegna, sez. I, 7 febbraio 2005 n. 145).

3.5 La normativa sugli appalti pubblici di interesse per gli Enti locali di attuazione in ambito Psr

Oltre il metodo LEADER che per sua natura prevede la partecipazione di partner pubblico-privati, ci sono nei Psr diverse misure che interessano gli enti pubblici ed in particolare gli Enti locali. Sono le misure che riguardano i servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali (Misura 7), gli investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste (Misura 8), i servizi silvo-ambientali (Misura 15) – attivati da poche regioni – e la Misura di cooperazione (Misura 16). Vi sono poi tra gli investimenti nelle immobilizzazioni materiali, la sottomisura 4.3 e la 4.4 che riguardano rispettivamente investimenti in infrastrutture ed investimenti non produttivi collegati al raggiungimento degli obiettivi agro-climatico-ambientali.

In tutte queste operazioni gli Enti locali e gli Enti pubblici in genere, hanno la possibilità di attrarre fondi per la realizzazione di un servizio/opera per la Comunità, talvolta spinti a fare ciò in cooperazione con altri enti di natura pubblica e/o privata. Appare quindi precisa la volontà di affidare a determinate tipologie di progetti a forme di partenariato guidate dalle Comunità locali per accrescerne la sostenibilità.

Nei Psr è richiamato sempre il rispetto della normativa che riguarda gli appalti, laddove la realizzazione dell'intervento si sostanzia nell'acquisto di beni, servizi o nella realizzazione di opere da parte di enti pubblici o loro società in house e per ciò che riguarda i privati, se il finanziamento supera il milione di euro e la parte pubblica supera il 50% del contributo complessivo⁶. Quando l'Ente pubblico è il beneficiario delle Misure o quando partecipa in associazione con altri enti di stessa natura⁷, la scelta dell'operatore economico al quale affidare la realizzazione dell'opera/fornitura/servizio sarà sempre legata all'applicazione della normativa sugli appalti pubblici, in tutti i suoi aspetti, anche per quelli che regolano i casi di esclusione di applicazione della normativa stessa. Ciò vuol dire che in presenza di soglie inferiori a quelle previste dalla legge (art. 35) l'ente potrà applicare procedure diverse, nel rispetto dei principi fissati all'art. 36 (contratti sotto soglia), oppure di altri metodi

6. In applicazione dell'art. 1 comma 2 e 5 del Decreto Legislativo n. 50/2016.

7. Si veda il D.Lgs. 50/2016 art 3 comma1 lett. a) – sono “amministrazioni aggiudicatrici” le amministrazioni dello Stato; gli enti pubblici territoriali; gli altri enti pubblici non economici; gli organismi di diritto pubblico; le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti.

di affidamento, quali in caso di settori speciali e casi particolari previsti dalla normativa. I diversi metodi di affidamento, anche se non specificamente richiamati all'interno delle singole schede di misura, possono consentire agli enti meno strutturati di superare le difficoltà di pianificazione e progettazione degli interventi.

Il Codice dei contratti pubblici (CCP) all'art. 59 comma 2 prevede che le amministrazioni aggiudicatrici utilizzino la procedura competitiva con negoziazione o il dialogo competitivo per l'aggiudicazione di contratti di lavori, forniture o servizi in presenza di una o più delle seguenti condizioni:

1. le esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice perseguite con l'appalto non possono essere soddisfatte senza adottare soluzioni immediatamente disponibili;
2. implicano progettazione o soluzioni innovative;
3. l'appalto non può essere aggiudicato senza preventive negoziazioni a causa di circostanze particolari in relazione alla natura, complessità o impostazione finanziaria e giuridica dell'oggetto dell'appalto o a causa dei rischi a esso connessi;
4. *omissis...*

La principale differenza tra la procedura competitiva con negoziazione e il dialogo competitivo sta nel grado di chiarezza, che l'acquirente pubblico ha del progetto. Nel primo, l'acquirente pubblico ha un'idea più precisa della natura e dell'argomento del pubblico contratto di appalto, mentre nel secondo caso sono necessarie ancora delle scelte da fare a monte.

In particolare, il punto 3) potrebbe essere interpretato nel senso che una negoziazione sia resa necessaria considerata la natura dell'oggetto dell'appalto, come è il caso dell'attuazione di una misura del Psr, che presenta delle specificità proprie legate agli obiettivi da realizzare e alla complessità della modalità di realizzazione degli interventi (ad. esempio a causa dell'esistenza di una partnership complessa oppure del fatto che gli obiettivi da raggiungere sono molteplici, ambientali e sociali) e dei rapporti finanziari da attuare⁸.

8. Nella risoluzione sui partenariati pubblico-privati e il diritto Comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni (2006/2043(INI)) il Parlamento europeo al punto 26) auspica che a fini di flessibilità la procedura di aggiudicazione avvenga tramite un dialogo competitivo, qualora si tratti di un appalto con "complessità giuridica e finanziaria", e invita la Commissione a precisare la condizione di "complessità giuridica e finanziaria" nel senso che resti il maggior margine possibile di manovra negoziale; ritiene che si possa presumere la "complessità giuridica e finanziaria" in presenza di caratteristiche tipiche dei PPP quali il concetto di ciclo di vita e di trasferimento a lungo termine del rischio a operatori privati; ritiene che nel contesto di una procedura di dialogo competitivo vada eliminato il rischio della divulgazione di informazioni riservate al di fuori della procedura.

Il dialogo competitivo (art. 64 CCP) richiede un provvedimento adeguatamente motivato attraverso il quale la stazione appaltante possa giustificare il ricorso a tale procedura, e dopo un primo avviso aperto a tutti gli operatori – qualora esistano difficoltà e complessità dell'opera/fornitura o servizio – possa decidere di invitare un numero ristretto di candidati.

Tra le buone prassi⁹ un esempio è relativo alla città di Copenhagen, la quale avendo fissato l'ambizioso obiettivo di diventare carbon neutral entro il 2025, aveva l'esigenza di ridurre il consumo di energia dell'illuminazione stradale. Gli obiettivi di illuminazione della città di Copenhagen erano i seguenti:

- Sostituire le lampade sulle strade residenziali, strade principali e autostrade con un'efficiente lanterna Led progettata su misura.
- Ottenere sostanziali risparmi di energia e CO₂ per aiutare la città a raggiungere il suo obiettivo di essere “carbonte neutrale” entro il 2025.
- Migliorare la qualità dell'illuminazione stradale per aumentare sicurezza e comfort.
- Integrare il controllo dell'illuminazione con i dati sulla densità del traffico per adattare i livelli di illuminazione in base all'uso stradale in futuro.
- Creare un sistema di gestione centrale per la gestione e il controllo efficaci di illuminazione stradale.
- L'amministrazione aggiudicatrice ha optato per una procedura di dialogo competitivo.

I criteri di valutazione erano: prezzo 25%, performance operativa e organizzativa 25%, soluzione illuminotecnica 20%, energia e qualità ambientali 30%. La procedura ha richiesto 16 mesi fino alla firma del contratto. Con il passaggio alle lampade a Led, il consumo energetico è stato ridotto del 57% riducendo entrambi l'impronta di carbonio e i costi di manutenzione.

Anche nel caso del partenariato per l'innovazione – previsto all'art. 65 del CCP – le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori possono ricorrere ad un particolare affidamento nelle ipotesi in cui l'esigenza di sviluppare prodotti, servizi o lavori innovativi e di “acquistare” successivamente le forniture, i servizi o i lavori che ne risultano, non può in base a una motivata determinazione essere soddisfatta, ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato. L'amministrazione aggiudicatrice e l'ente aggiudicatore possono decidere di instaurare il partenariato per l'innovazione.

9. Commission notice Guidance on Innovation Procurement C(2018) 3051 final del 15/05/2018.

ne con uno o più operatori economici, che conducono attività di ricerca e sviluppo separate. La procedura prevista consente anche qui dopo un primo avviso aperto a tutti gli operatori economici, di selezionare per fasi successive le proposte e ridurre progressivamente il numero dei candidati.

Altra opportunità per l'applicazione del CCP risiede nella particolare disciplina applicabile agli appalti di servizi per ricerca e sviluppo (art. 158), che al comma 2 prevede che le stazioni appaltanti possano ricorrere, agli appalti pubblici pre-commerciali, se il risultato di tale ricerca non è destinato ad appartenere in via esclusiva all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore, perché li usi nell'esercizio della sua attività e per i quali la prestazione del servizio non è interamente retribuita dall'amministrazione aggiudicatrice e dall'ente aggiudicatore, ciò sempreché si tratti di esigenze, che non possono essere soddisfatte ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato. Questa tipologia di appalti, che esclude l'applicabilità del codice, afferma comunque il rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica (art. 4). La natura della norma risiede nella volontà di accrescere la capacità di innovazione migliorando al tempo stesso la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici.

Le diverse procedure descritte adattate alle diverse esigenze degli Enti locali potrebbero essere asservite anche alle future applicazioni dell'economia circolare, nell'ottica non più lineare del “take, make, use and dispose”¹⁰, ma della sostenibilità e del Circular public procurement¹¹. Non si acquista *tout court* un'opera, bene o servizio, piuttosto si considera il loro intero ciclo di vita. Viste in questi termini, le procedure di appalto dovrebbero garantire non solo il migliore rapporto qualità/prezzo o semplicemente il prezzo più competitivo, piuttosto ricomprendere concetti come rigenerazione, ristrutturazione, riparazione, riutilizzo e riciclo, i quali consentono, a vari livelli, la conservazione del valore e, in alcuni casi, la creazione di nuovo valore per l'acquirente pubblico, a ridotto impatto ambientale.

10. IRP (2018). Re-defining Value – The Manufacturing Revolution. Remanufacturing, Refurbishment, Repair and Direct Reuse in the Circular Economy.

11. Il Circular public procurement può essere definito come il processo mediante il quale le autorità pubbliche acquistano opere, merci o servizi che cercano di contribuire a circuiti chiusi di energia e materiali all'interno delle catene di approvvigionamento, riducendo al minimo e nel migliore dei casi evitando, gli impatti ambientali negativi e la creazione di rifiuti attraverso il loro intero ciclo di vita. Da European Commission public procurement for a circular economy. Good practice and guidance.

3.6 La normativa sugli aiuti di Stato in ambito Psr, applicabile alle misure di sostegno di interesse per gli Enti locali

La tematica degli aiuti di Stato ha un posto di rilievo nel contesto dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE). Il 40% dei Fondi, infatti, è allocato in azioni, che comportano l'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato. Inoltre, la modernizzazione delle regole sugli aiuti di Stato ha introdotto maggiore responsabilità degli Stati membri, le Regioni e tutti i soggetti pubblici coinvolti nell'attuazione delle misure (compresi gli Enti locali responsabili dell'attuazione delle proprie politiche economiche ed infrastrutturali).

Entrando nello specifico delle Misure di maggiore interesse per gli Enti locali, ed in particolare in ambito Psr, occorre analizzare come e quando queste regole sono da applicare. Le Misure sono volte a finanziare la creazione e la gestione di beni/servizi pubblici locali, attraverso il finanziamento alle infrastrutture pubbliche o attraverso il sostegno all'avvio e gestione di servizi pubblici.

La Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato (2016/C 262/01) distingue i casi delle cosiddette “infrastrutture generali”, ovvero quelle aperte a tutti e senza corrispettivo di nessuna natura, dalla conversione di infrastrutture non economiche in economiche e dalle infrastrutture ad uso misto.

In generale i finanziamenti pubblici a sostegno degli investimenti infrastrutturali sono soggetti al controllo sugli aiuti di Stato, al fine di verificarne la sussistenza e l'eventuale applicazione della normativa. Nei nuovi orientamenti sugli aiuti ad ambiente ed energia, a ricerca, sviluppo ed innovazione e nello stesso Regolamento generale di esenzione 651/2014, oltre che nel regolamento comune dei Fondi SIE 1303/2013, è prescritto l'obbligo di svolgere tale controllo.

Tale attività di verifica deve necessariamente procedere con un'iniziale analisi approfondita di ogni singola tipologia di investimento sostenibile (e per le diverse spese ammissibili), così come riportato orientamenti della Commissione, attraverso le Comunicazioni, decisioni e studi. Una prima analisi è stata realizzata a iniziare dal periodo di programmazione 2007/2013, con la definizione delle griglie analitiche per le infrastrutture, elaborate dalle due Direzioni generali di Politiche regionali e di Concorrenza¹², che permettevano di classificare le operazioni finanziabili come aiuto di Stato o non aiuto.

12. Si veda il Documento di lavoro sulle regole sugli aiuti di Stato della Commissione UE per gli Stati membri del 2012 e successive modifiche e aggiornamenti.

Quindi, il punto di partenza è valutare se l'operazione finanziabile costituisca realmente un aiuto di Stato e per poter procedere a tale valutazione la Comunicazione sulla nozione degli aiuti di Stato (2016/C 262/01) è alla base del lavoro di costruzione e valutazione delle misure/operazioni del Psr. Bisogna affrontare la questione della rilevanza delle regole sugli aiuti di Stato fin dall'inizio, nel momento stesso in cui la misura e ipoteticamente il progetto/operazione finanziabile relativo all'infrastruttura viene concepito e programmato.

Detta Comunicazione riporta l'orientamento della giurisprudenza nella valutazione dei finanziamenti pubblici per investimenti in infrastrutture ed in particolare richiama la sentenza Leipzig-Halle della Corte di giustizia dell'Unione europea del 2011¹³. Questa sentenza ha definitivamente chiarito che i progetti di infrastrutture funzionali all'esercizio di un'attività economica, possono facilmente comportare anche l'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato.

La Commissione europea aveva da tempo messo in guardia sull'evoluzione di attività considerate a lungo come non economiche, verso attività economiche, nel campo per esempio della sanità, dell'istruzione, della cultura, dello sport, dei servizi alla collettività (servizio idrico, smaltimento rifiuti), perfino della previdenza sociale, e questo a causa dell'ampiezza del concetto sia di impresa, che di attività economica sviluppato dalla Commissione sulla base dell'art. 107 Tfeue (aiuti di Stato).

La sentenza Leipzig-Halle è arrivata nel 2011, sostanzialmente alla fine del periodo di programmazione 2007-2013, ed ha richiesto la rapida attuazione di meccanismi di cooperazione tra le Direzioni generali della Concorrenza e della Politica regionale e urbana, nonché la Politica agricola relativamente al II pilastro. Ha subito interessato le Autorità di Gestione degli Stati membri, che si sono trovate con il compito di predisporre nell'immediato di strumenti per poter integrare questa interpretazione nell'ambito delle procedure proprie ai Fondi. La soluzione a fine programmazione 2007-2013 fu la definizione delle suddette griglie analitiche, che consentivano di effettuare una prima analisi, per capire se una misura costituiva o meno aiuto di Stato e ipotizzavano scenari per la valutazione di compatibilità degli aiuti. Nel periodo di programmazione 2014-2020 il principio resta invariato, tuttavia va applicato alle nuove regole in vigore per i fondi SIE e a quelle adottate nell'ambito della modernizzazione degli aiuti di Stato¹⁴.

13. Sentenza del 24 marzo 2011, Freistaat Sachsen e Land Sachsen-Anhalt (T-443/08) e Mitteldeutsche Flughafen AG e Flughafen Leipzig-Halle GmbH (T-455/08) c. Commissione europea, confermata dalla sentenza del 19 dicembre 2012, Mitteldeutsche Flughafen e Flughafen Leipzig-Halle c. Commissione europea (Leipzig-Halle) C-288/11 P.

14. Comunicazione della Commissione "Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE" COM (2012) 209 final dell'8.5.2012.

L'incertezza giuridica sulla definizione di cosa sia aiuto di Stato e cosa non lo sia, ha causato notevoli problemi, come ad esempio nel contesto degli aiuti di Stato alla cultura, in particolare sulla controversa applicazione nell'ambito degli interventi di conservazione del patrimonio culturale, delle regole degli aiuti di Stato al finanziamento delle infrastrutture culturali, ritenuta discutibile sotto vari profili istituzionali.

Un'altra questione di rilievo riguarda il cosiddetto approccio binario tra le due procedure di definizione e approvazione delle misure e di valutazione degli aiuti di Stato compatibili. La procedura che porta alla decisione di approvazione dei programmi cofinanziati (tra cui i Psr), da parte della Commissione, non procede di pari passo, con la procedura di notifica ed esame di compatibilità degli aiuti di Stato. Significa che l'approvazione del Psr, non pregiudica la posizione finale della Commissione, per quanto riguarda le questioni relative agli aiuti di Stato. Il fatto che il progetto sia stato cofinanziato dal Feasr, non può creare legittime aspettative sul rispetto delle regole sugli aiuti di Stato. La conseguenza in caso di incompatibilità dell'aiuto di Stato, dichiarata successivamente all'erogazione del contributo pubblico, è la restituzione di tutte le somme percepite da parte del beneficiario. Per questo è importante programmare e armonizzare le due procedure, sia nelle modalità di applicazione delle regole, che nella tempistica. In questo ha rivestito un ruolo importante la condizionalità *ex ante*, che ha portato alla predisposizione di un piano d'azione, che dettaglia attività concrete, volte a favorire il rispetto della normativa sugli aiuti di Stato, rispettando i tempi della programmazione e attuazione dei programmi co-finanziati.

L'obiettivo è una migliore comprensione delle regole, alla luce della pratica della Commissione nel valutare i finanziamenti pubblici a favore dei progetti infrastrutturali. Ad esempio, non si qualificano come aiuti di Stato quelli destinati alla realizzazione di infrastrutture generali, accessibili a tutti e non usate dai potenziali beneficiari per svolgere un'attività economica (si pensi a una strada pubblica).

Inoltre, un intervento pubblico è ritenuto non contemplare aiuti di Stato nell'ambito dei Servizi di Interesse Economico Generale (Sieg), a patto che si seguano attentamente determinate condizioni. Quindi i Sieg che nel nostro ordinamento sono classificati come beni/servizi pubblici locali di rilevanza economica, possono rappresentare il campo di azione di una sottomisura e progetto/operazione del Psr. In questo caso dovrà essere applicata la normativa sui Sieg e non già quella sugli aiuti di Stato.

Nel caso in cui il sostegno pubblico si configuri come aiuto di Stato, esistono diverse soluzioni percorribili individuate dalla nuova normativa in materia. Questa si caratterizza per la maggiore flessibilità; sono, infatti, aumentate le possibilità di

attuare immediatamente in esenzione determinate misure di aiuto, senza doverle notificare preventivamente alla Commissione per l'esame di compatibilità, evitando l'allungamento dei tempi delle procedure di approvazione ed evitando anche l'applicazione del regime di aiuto “*de minimis*”, che per quanto facile nell'applicazione, comporta maggiori obblighi relativamente alle attività di controllo e riduce la possibilità di aiuti futuri “*de minimis*” per il beneficiario. Tale regime di aiuto disciplina quei finanziamenti di piccola entità, che se erogati al di sotto di una determinata soglia (il *de minimis* generale di 200mila euro) e in tre esercizi finanziari non influiscono sugli scambi intra-Comunitari e convenzionalmente sono considerati “non aiuti”. L'erogazione di tali aiuti non dipende dalle condizioni di ammissibilità della tipologia di operazione, di conseguenza viene adottato quando non è possibile applicare i regolamenti di esenzione¹⁵ o altra normativa.

Il Regolamento generale di esenzione per categoria 651/2014, oltre ad offrire soluzioni applicative settoriali, fornisce anche soluzioni interpretative rispetto ad alcuni concetti chiave. Tra questi, ad esempio, vi è il concetto di accessorietà, per distinguere il caso di infrastrutture generali da quello di un'infrastruttura usata anche a fini economici. Ad esempio, il considerando 49 del Regolamento specifica che “*se utilizzata quasi esclusivamente per attività non economiche, il finanziamento dell'infrastruttura può essere interamente escluso dalle norme in materia di aiuti di Stato a condizione che l'utilizzo economico rimanga puramente accessorio, ossia un'attività direttamente collegata al funzionamento dell'infrastruttura*”.

Anzitutto, è opportuno precisare che non esiste una definizione ufficiale di “infrastruttura”. È emerso che nei diversi Stati membri il concetto di infrastruttura è interpretato diversamente, a seconda della normativa nazionale. Definire la tipologia di infrastruttura è un esercizio complesso, ma necessario a determinare se ci si trovi in presenza di un aiuto di Stato.

Nel Regolamento generale di esenzione 651/2014 troviamo gli aiuti per infrastrutture a banda larga, gli aiuti per la cultura e la conservazione del patrimonio, gli aiuti per le infrastrutture sportive e le infrastrutture ricreative multifunzionali, gli aiuti ai poli di innovazione, gli aiuti per infrastrutture locali in genere. Il Regolamento prevede anche tipologie di aiuti non specificamente diretti alle infrastrutture, ma che si possono applicare ad esse, ad esempio gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da determinate calamità naturali, per compensare danni a infrastrutture connesse ad

15. Vedasi anche il Vademecum per l'attuazione e gestione della Misura 19 LEADER, par. “Normativa sugli aiuti di stato applicata al LEADER. Rete Rurale Nazionale. Dicembre 2016.

attività economiche. Sono inoltre previsti aiuti alle infrastrutture di ricerca, aiuti per certe tipologie di infrastrutture energetiche¹⁶.

Un esempio, il più semplice, è quello di una strada accessibile a tutti. In linea di massima si tratterebbe di un'infrastruttura generale, ma se la strada è specificamente realizzata per servire esclusivamente un'impresa, può essere considerata "infrastruttura dedicata" e in tal senso costituisce un aiuto di Stato. Inoltre, si può applicare il principio per cui quando un'infrastruttura è utilizzata per svolgere solo marginalmente un'attività economica, questa attività è considerata solo accessoria (o "*ancillare*"). È stabilito che se l'attività economica è sotto il 20% dell'utilizzo, si può considerare *tout court*, che l'infrastruttura non è utilizzata a scopo economico e pertanto non ricade nella disciplina degli aiuti di Stato.

Nel caso degli aiuti alla cultura e al patrimonio (art. 53) si prevede che l'infrastruttura debba essere utilizzata almeno all'80% per uso culturale su base annua. Tra le forme di aiuto previste in quest'articolo del Regolamento vi sono gli aiuti agli investimenti per la creazione e l'ammodernamento dell'infrastruttura culturale. Inoltre, la norma prevede che gli aiuti non debbano superare la differenza tra i costi ammissibili e il risultato operativo dell'investimento stesso (*funding gap*). L'utilizzo del *funding gap* – previsto agli artt. 53, 55 e 56 del Regolamento – è uno strumento importante e richiede un'analisi molto attenta, per cui si deve disporre di tutte le informazioni necessarie a stimare ex ante i flussi in termini di profitti e di perdite o di costi e di ricavi generati dalle infrastrutture stesse.

L'art. 55 – relativo alle infrastrutture sportive e infrastrutture ricreative multifunzionali – come anche altri articoli innovativi del Regolamento, riflette la recente pratica decisionale della Commissione, in seguito alla suddetta sentenza della Corte nel caso Leipzig-Halle. Nell'articolo è richiesto che l'uso dell'infrastruttura (stadio, palazzo dello sport, arena, ecc.) non sia esclusivo, ossia non sia riservato ad un unico utilizzatore sportivo professionista, ma che l'infrastruttura debba essere utilizzata da altri sportivi, professionisti e non, almeno per il 20% del tempo annuo di utilizzo, che sia aperto a più utenti, concesso in maniera trasparente e non discriminatoria, sia pur prevedendo la possibilità di un accesso preferenziale alle imprese, che avessero finanziato l'infrastruttura per almeno il 30% dei costi di investimento.

L'art. 56 – dedicato alle infrastrutture locali – è un articolo residuale, che si può applicare solo alle fattispecie non disciplinate dalle altre sezioni del Regolamento. Dal

16. L'art. 4 del Regolamento definisce le soglie massime di aiuti per poter applicare l'esenzione dall'obbligo di notifica.

punto di vista delle soglie, l'aiuto a queste infrastrutture locali è ridotto, prevedendo un massimo di 20 Milioni di Euro di costi totali per la singola infrastruttura, con un aiuto inferiore a 10 Milioni di Euro. Anche in questo caso si applica l'analisi del *funding gap* (Balossino M., 2015) per determinare il costo ammissibile. La parte centrale dell'analisi dei requisiti di necessità e proporzionalità consiste quindi nel verificare come viene calcolato il valore netto dell'investimento (deficit di finanziamento o *funding gap*), che si differenzia dall'analisi costi-benefici effettuata per altri progetti cofinanziati. Già con questi pochi esempi si è resa l'idea di quanti siano gli ambiti e le possibili infrastrutture finanziabili, ognuna con proprie condizionalità specifiche alle quali è necessario prestare molta attenzione.

Un parallelo, a questo proposito, può essere fatto con riferimento alla decisione della Commissione 2012/21/UE sui Servizi di Interesse Economico Generale (Sieg), nella quale è stata introdotta all'art. 2 una specificazione a proposito delle infrastrutture. Ad esempio, si pensi a un soggetto al quale è stato assegnato l'obbligo di fornire un Sieg, che per fornire questo servizio, deve realizzare un'infrastruttura. La decisione 2012/21/UE prevede che se la compensazione è inferiore a 15 Milioni di Euro annui, incluso il costo di ammortamento dell'investimento infrastrutturale, l'operazione rientra nell'ambito di esenzione e non sussiste l'obbligo di notifica.

Un altro aspetto di rilievo per gli Enti locali è contenuto negli orientamenti forniti dalla Commissione sulle misure di sostegno pubblico a livello locale, in quanto è evidenziato un altro aspetto di rilievo per la valutazione degli aiuti di Stato in investimenti pubblici di rilevanza economica. La Commissione ritiene che per valutare se l'attività economica determina un aiuto di Stato, si dovrà comunque verificare la presenza di un vantaggio selettivo e l'impatto sulla concorrenza e sul mercato intra-Comunitario. Nel 2016 la Commissione si è espressa su cinque misure di sostegno pubblico per operazioni puramente locali in Spagna, Germania e Portogallo che non hanno comportato aiuti di Stato e ha ritenuto improbabile, che tali aiuti pubblici potessero incidere sugli scambi tra gli Stati Membri. Per questo tipo di misure, le autorità pubbliche locali nazionali hanno sempre piena autonomia per decidere e investire fondi pubblici. Le cinque Decisioni della Commissione sono state adottate tra il 2015 e il 2016¹⁷: esse hanno chiarito quali misure di sostegno pubblico locale possono essere applicate dalle autorità degli Stati Membri, senza un controllo pre-

17. Si tratta, nello specifico, delle Decisioni della Commissione UE: SA.44942 (Local media in the Basque language in Spain); SA.43983 (Sportcamp Nordbayern in Germany); SA.44692 (Port of Wyk on Föhr in Germany); SA.45512 (Valencian language in the press in Spain); SA.38920 (Santa Casa da Misericórdia de Tomar Portugal).

ventivo da parte della Commissione, in quanto presentano carattere locale e hanno un impatto estremamente limitato sul mercato interno. Anche queste decisioni rientrano nel processo di modernizzazione 2014-2020 della normativa sugli aiuti di Stato e possono incidere favorevolmente sulla riduzione degli oneri amministrativi per gli Enti locali nella realizzazione di beni/servizi pubblici locali, potendo accelerare così la fornitura di investimenti.

Il rispetto della normativa sugli aiuti di Stato è principalmente importante per quelle misure che possono pregiudicare il commercio tra Stati membri. Se il beneficiario del sostegno pubblico fornisce beni o servizi a una zona limitata all'interno di uno Stato Membro, è improbabile che attragga clienti da altri Stati membri, non vi può essere alcun effetto sugli scambi intra-Ue e quindi nessun aiuto di Stato ai sensi delle regole dell'Ue.

Uno degli ultimi atti della Commissione in materia di aiuti di Stato è il *Codice delle migliori pratiche* applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato (2018/C 253/05¹⁸). Il Codice rappresenta uno strumento per applicare in modo efficiente la disciplina adottata a seguito del processo di modernizzazione degli aiuti di Stato e chiarisce come devono essere gestiti nel modo più efficace i casi di aiuti più complessi.

Riassumendo, i punti cardini su cui, sia le Regioni che gli Enti locali devono porre attenzione in materia di aiuti di Stato, relativamente agli ambiti di intervento delle misure di loro interesse, sono:

- la Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato (2016/C 262/01), che precisa i tipi di sostegno pubblico che non comportano aiuti di Stato e il Codice delle migliori pratiche (2018/C 253/05);
- il Regolamento generale di esenzione per categoria 651/2014, che autorizza gli Stati membri ad attuare senza l'autorizzazione preventiva della Commissione una vasta gamma di aiuti di Stato, che hanno scarse probabilità di falsare la concorrenza. La maggior parte delle misure di aiuto di Stato finanziabili in ambito Psr di interesse per gli Enti locali, non rientranti nel campo di applicazione degli aiuti settoriali per l'agricoltura (di cui all'art. 42 del Tfue), rientra nel campo di applicazione del Regolamento ed in minima parte rientra nel campo di applicazione del Regolamento di esenzione 702/2014;
- alcune decisioni su casi specifici adottate dalla Commissione di particolare interesse proprio per gli Enti locali, in cui vengono confermate per gli Stati Membri la

18. Si consulti Eur-Lex – Codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato C/2018/4412

possibilità di sostenere molti progetti su piccola scala senza il controllo degli aiuti di Stato, in quanto presentano carattere locale e hanno un impatto estremamente limitato sul mercato interno;

- la normativa sui Sieg “Servizi di Interesse Economico Generale” compresi nei SIG “Servizi di Interesse Generale”¹⁹.

L'ultimo punto introduce una materia di particolare interesse per gli Enti locali e la normativa riguardante attività realizzabili in progetti/operazioni finanziabili in ambito Psr.

3.6.1 La normativa sui Servizi di Interesse Economico Generale (Sieg) applicabile in ambito Psr

I Sieg rappresentano un punto di incontro e di equilibrio tra la libertà degli Stati di intervenire nell'economia e l'interesse dell'Unione europea al rispetto di una concorrenza libera e non falsata. L'organizzazione dei servizi pubblici locali resta una prerogativa degli Stati membri ed in particolar modo delle collettività locali. Ciononostante, a livello Comunitario lo svolgimento di un servizio pubblico può comportare la possibilità di porre l'ente locale in una posizione più favorevole rispetto ad altre imprese concorrenti, che svolgono la stessa attività nel mercato. Infatti, il conseguente ingresso di una pluralità di operatori in settori prima riservati solo a soggetti pubblici, ha fatto emergere l'esigenza di regolare alcuni aspetti a confine tra pubblico e privato.

La stessa nozione di “servizi pubblici” non è uniforme nei diversi ordinamenti nazionali, né vi è una comunanza quanto ai settori economici e sociali da essi interessati. A fronte di questa dicotomia tra i concetti sottesi al termine dei servizi pubblici negli ordinamenti nazionali, il diritto dell'Unione ha introdotto un concetto autonomo, quello di Sieg.

L'art. 106 del Tfu rappresenta la principale base giuridica dei Sieg; esso si inquadra nel titolo IV, parte terza del Tfu (“*Norme Comuni sulla concorrenza, sulla fiscalità e sul riavvicinamento delle legislazioni*”) ed in particolare nel capo primo (“*Regole di concorrenza*”).

19. Utile all'introduzione all'argomento sui Sieg è la sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, 27 agosto 2009, n. 5097 – Pres. Branca – Est. Branca, secondo cui “*ai fini della qualificazione di un servizio pubblico locale sotto il profilo della rilevanza economica, non importa la valutazione fornita dalla pubblica amministrazione, ma occorre verificare in concreto se l'attività da espletare presenti o meno il connotato della 'redditività', anche solo in via potenziale.*”

In base all'interpretazione originaria della norma, i Trattati ammettevano ampiamente interventi pubblici nell'economia, poiché questi non costituivano una violazione del diritto dell'Unione. L'evoluzione giurisprudenziale, però, ha in seguito mutato approccio, ponendo le basi per liberalizzare e privatizzare settori tradizionalmente riservati alla gestione pubblica.

L'organizzazione dei servizi pubblici, infatti, rileva la competenza degli Stati Membri e delle rispettive articolazioni interne, maggiormente vicini ai bisogni ed alle esigenze dei cittadini-utenti dei servizi pubblici, che essi offrono e si impegnano a garantire.

La concreta limitazione del perimetro delle attività “di interesse economico generale” si è sempre rivelata molto difficile, considerando che da essa discendono conseguenze importanti sull'applicabilità o meno delle regole sulla concorrenza, in attività molto importanti dal punto di vista politico-sociale. L'importanza della ricostruzione della nozione di Sieg si ripercuote, in definitiva, sulla disciplina applicabile ad una determinata attività. Si possono distinguere tre diverse tipologie di attività. In primo luogo, le attività economiche puramente commerciali, sottoposte integralmente alle regole del mercato. In secondo luogo, le attività economiche, che costituiscono al contempo un Sieg, le quali sono sottoposte ad un regime di deroga parziale all'applicazione delle regole sulla concorrenza, derivante dall'art. 106, paragrafo 2 Tfu e o dalle direttive settoriali. In terzo luogo, le attività aventi natura non economica e quelle riconducibili all'esercizio di prerogative pubbliche, che sono sottratte a pieno titolo alle regole del mercato.

L'affidamento di un servizio ad un'impresa privata in regime di Sieg è una tendenza in crescita, in particolare in questo momento storico, in cui le autorità pubbliche locali non possono contare su adeguate disponibilità finanziarie e devono necessariamente pensare a promuovere la collaborazione e il coinvolgimento del privato (potendo istituire un Partenariato pubblico privato per la realizzazione e la gestione di un servizio pubblico Locale di rilevanza economica – definito a livello Ue come Sieg).

Se è questa la strada percorribile per la realizzazione e gestione di un bene/servizio pubblico locale, quale dovrà essere la normativa di applicazione in caso di finanziamento di un Sieg?

I Sieg sono attività spesso caratterizzate dalla presenza di un “*non profitable segment*”, ossia un segmento di attività che, in ragione della particolare struttura del mercato, non è possibile svolgere in condizioni di economicità, in quanto i suoi costi sono eccessivi rispetto ai ricavi. Talvolta, tuttavia, tali segmenti di attività sono consi-

derati necessari per rispondere ad esigenze sociali o di interesse pubblico: per questo, possono essere svolti a regime di Sieg colmando un fallimento del mercato. Se è vero che le pubbliche autorità statali o locali sono libere di individuare quali attività rivestano un rilievo primario per la collettività e possono quindi essere svolte a regime di Sieg, l'Ue richiede che le compensazioni finanziarie degli oneri di servizio pubblico non costituiscano un aiuto di Stato.

Pertanto, le compensazioni finanziarie versate alle imprese incaricate di un Sieg devono essere soggette ad un esame, al fine di escludere la presenza di aiuti di Stato. Se la compensazione pubblica all'operatore Sieg non supera il costo, che quest'ultimo deve affrontare per ottemperare agli oneri di servizio pubblico, non è possibile parlare di "vantaggio" per l'impresa e non è presente l'aiuto di Stato.

I principali riferimenti normativi per i Sieg sono: a) nell'articolo 14 del Tfue; b) nell'art. 106 del Tfue; nel protocollo n. 26 allegato al Tfue; d) nell'articolo 93 del Tfue; e) nell'articolo 36 della Carta dei diritti. L'articolo 14 del Tfue qualifica i Sieg come "*valori Comuni*" dell'Unione per il loro ruolo "*di promozione della coesione sociale e territoriale*".

Il Protocollo n. 26 allegato al Trattato di Lisbona riconosce un ampio potere alle autorità nazionali, regionali o locali di individuare, disciplinare o organizzare i Sieg, il più vicino possibile alle esigenze dei destinatari degli stessi, riconosce la diversità, che ci può essere tra i vari Sieg in relazione alle differenti situazioni geografiche, sociali e culturali e alle specificità delle collettività locale di riferimento.

In ragione della caratteristica di flessibilità ed adattamento alle singole realtà territoriali locali, i Sieg possono rappresentare un valido strumento di intervento proprio nelle aree rurali. In tali contesti marginali la tutela e la fruizione di beni e servizi pubblici devono necessariamente essere perseguiti con modalità differenti ad altri contesti territoriali maggiormente sviluppati e popolati, che presentano un mercato locale del servizio ampiamente sviluppato. Se l'operazione d'investimento pubblico e gestione del bene/servizio pubblico non costituisce un aiuto di stato, sul destinatario del finanziamento incombe un obbligo di servizio pubblico sulla base di un atto di incarico. L'incarico deve avvenire attraverso l'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica, nel rispetto della normativa sugli appalti pubblici, sulla base di un criterio di interesse generale.

Allora in tale contesto le misure e i progetti/operazioni finanziabili, per investimenti in infrastrutture per la realizzazione di beni/servizi pubblici locali, devono fare riferimento alla normativa contenuta nel "pacchetto Sieg", composta da quattro strumenti:

1. la Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale (2012/C 8/02);
2. il Regolamento (Ue) n. 360/2012 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Tfeue agli aiuti di importanza minore (*de minimis*), concessi ad imprese che forniscono Sieg. Tale regolamento è di particolare utilità soprattutto per gli Enti locali – consente di concedere compensazioni alle imprese che forniscono Sieg per un importo non superiore a 500mila euro nell'arco di tre esercizi finanziari;
3. la Decisione in esenzione di notifica della Commissione 2012/21/Ue riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del Tfeue agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di Sieg. La decisione esplicita le condizioni nel rispetto delle quali le Amministrazioni pubbliche sono esentate dall'obbligo di notificare alla Commissione europea le compensazioni di servizio pubblico per determinate categorie di Sieg;
4. la Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2012/C 8/03), che riguarda la disciplina sugli aiuti di Stato sotto forma di compensazione Sieg.

Queste disposizioni Comunitarie sono state recepite a livello nazionale con il D.lgs. 175/2016, che ha definito e disciplinato il campo d'azione di Sig (Servizi di Interesse Generale) e di Sieg (rientrante nella riforma Madia).

Il legislatore nazionale nel 2016 ha tracciato la strada in termini di promozione della concorrenza “nel mercato” e “per il mercato”, ponendo le basi per una valorizzazione del ruolo degli Enti locali, al fine di assicurare una più efficiente gestione dei servizi pubblici locali nell'interesse delle Comunità locali, degli utenti e delle imprese. Nel Decreto risulta evidente il riferimento al protocollo n. 26 allegato al Tfeue, in quanto richiama i valori Comuni dell'Unione, quali: a) il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare Sieg il più vicini possibile alle esigenze degli utenti; b) la diversità tra i vari Sieg e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti.

Quali possono essere Sieg ipotizzabili nel contesto delle aree rurali? che potrebbero trovare finanziamento in ambito Psr per la realizzazione dell'infrastruttura e l'avvio della gestione dei beni/servizi pubblici locali? La risposta va individuata principalmente nella ricerca di valide proposte presentate dagli Enti locali delle aree rurali, in quanto sono loro i primi conoscitori e gestori del loro territorio.

3.7 Lo strumento della check-list di controllo sugli appalti pubblici, la sua importanza e la sua evoluzione nell'attuazione delle Politiche Comunitarie

A livello di Stato Membro dell'Unione europea, gli attori che contribuiscono al miglior impiego possibile dei Fondi comunitari sono numerosi e hanno funzioni importanti nella formazione e nell'approvazione delle strategie e dei Programmi, nell'attuazione e gestione, nel controllo sulla regolarità dell'attuazione e delle spese sostenute. L'attività di controllo ha assunto una crescente importanza, con il susseguirsi dei periodi di programmazione dei Fondi comunitari ed è cresciuta molto la convinzione che se tale attività viene ben svolta, può incidere fortemente sul rispetto e l'attuazione di alcuni principi cardini della Politica economica comunitaria, quali: la trasparenza, la concorrenzialità, la non discriminazione, l'economicità e la legalità.

Le attività di controllo svolgono una funzione rilevante in molti ambiti, sia della pubblica amministrazione che del settore privato. Qualsiasi organizzazione ben gestita, indipendentemente dalle tipologie di risorse finanziarie utilizzate, ha un proprio sistema di controllo interno ed effettua normali controlli periodici, per garantire che i processi di cui è responsabile siano correttamente eseguiti e che vi sia conformità delle procedure utilizzate alla normativa vigente.

Le verifiche di gestione previste per i Fondi strutturali hanno esattamente la medesima finalità, dovendo però assicurare il controllo di ulteriori aspetti e adempimenti specifici richiesti dai Regolamenti europei, e quindi un maggiore livello di formalizzazione e di dettaglio, nonché determinate tipologie di controllo.

Il "controllo" è definito all'articolo 2 del Regolamento UE 966/2012 come *"qualsiasi Misura adottata al fine di garantire, con ragionevole sicurezza, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità delle operazioni, nonché l'affidabilità delle relazioni, la salvaguardia degli attivi, la prevenzione, l'individuazione e la rettifica di frodi e irregolarità e l'adeguata gestione dei rischi connessi alla legittimità e alla regolarità delle operazioni sottostanti"*. Rientra tra i diversi adempimenti che le amministrazioni pubbliche sono tenute ad attuare nella gestione e sorveglianza dei programmi co-finanziati con fondi SIE (di Sviluppo Investimenti Europeo). Nella Programmazione 2014-20 tale attività di controllo assume sempre più maggior peso e importanza, in risposta all'esigenza più volte espressa dalla Commissione europea affinché gli Stati Membri garantiscano la sana gestione finanziaria dei programmi (art. 72 del Reg. Ue 1303/2013) con riferimento al complesso di attività poste in essere dalle Autorità nazionali responsabili.

Tali controlli, definiti di primo livello, accompagnano tutto il periodo di attuazione degli interventi, seguono l'attuazione di ogni singola operazione, durante tutto il periodo di realizzazione, da quando il beneficiario presenta la domanda di aiuto. Devono essere condotti utilizzando appositi strumenti, che possano guidare e documentare le verifiche effettuate. Per ogni controllo possono essere utilizzate apposite check list e verbali, che ripercorrono tutte le fasi: la fase di programmazione, la fase di approvazione dell'operazione, la fase di realizzazione dell'intervento e la fase di dichiarazione delle spese/attività, andando a verificare che le procedure utilizzate siano conformi alla normativa vigente.

In generale il controllo riguarda “gli aspetti amministrativi, finanziari, tecnici e fisici delle operazioni” (art. 125, paragrafi 4, 5 e 7 del Regolamento (Ue) n. 1303/2013) e viene eseguito allo scopo di: verificare la completezza della documentazione amministrativa, tecnica e contabile degli interventi; l'effettiva e regolare esecuzione dei progetti finanziati; la correttezza, la regolarità e l'ammissibilità della spesa sostenuta e dichiarata rispetto alla vigente normativa europea, nazionale, regionale e di settore; il rispetto degli adempimenti in materia di informazione e pubblicità; il rispetto della normativa europea e nazionale in materia di appalti e contratti pubblici, di aiuti di Stato alle imprese, di ambiente, di pari opportunità e non discriminazione; e l'eventualità di un doppio finanziamento. Pertanto, le check-list appalti rappresentano uno degli strumenti di controllo sul rispetto di adempimenti specifici in materia di appalti pubblici, così come attualmente stabiliti dal Decreto Legislativo 50/2016 e s.m.i. (“Codice Appalti”), che recepisce le direttive Comunitarie in merito ai contratti pubblici di affidamento lavori, servizi e forniture.

Tali attività seguono un preciso cronoprogramma, rispettano una pianificazione e organizzazione, tenendo conto delle risorse umane ed economiche che è possibile impiegare.

Questo sistema complesso di attività è stato istituito e realizzato già a partire dai precedenti periodi di programmazione dei fondi europei. Nel 2007 il Ministero dell'Economia e delle Finanze, definiva una metodologia di organizzazione delle attività di controllo, che ancora oggi viene utilizzata. Secondo questa metodologia le procedure scaturiscono da una preliminare analisi dei macro processi e dei processi gestionali. In sintesi, il ciclo di vita di un'operazione o progetto corrisponde a un macro processo gestionale comprendente una serie di processi, ciascuno dei quale a sua volta contiene una serie di attività elementari. Un'operazione cofinanziata può essere scomposta nelle seguenti fasi o processi: programmazione; selezione e approvazione

delle operazioni; attuazione fisica e finanziaria; certificazione della spesa e circuito finanziario.

Le modalità del controllo si differenzia anche a seconda della tipologia di operazione, in quanto possono riguardare: opere pubbliche; acquisizione di beni e servizi; formazione; erogazione di finanziamenti e/o servizi a singoli beneficiari. L'attuazione fisica e finanziaria dei macro-processi in capo all'Autorità di Gestione inizia con la disposizione del bando di gara per l'aggiudicazione del contributo dei Fondi strutturali, prosegue con la selezione del soggetto beneficiario del finanziamento e con il pagamento scadenzato delle somme derivanti dagli accreditamenti intermedi e si conclude con la certificazione della spesa finale.

Al controllo partecipano tutte le Autorità indicate nel Programma, anche se implementano attività in momenti differenti (Autorità di Gestione, di certificazione e di audit). Le verifiche effettuate all'interno di un'organizzazione devono consentire di sincerarsi del corretto svolgimento dei processi di cui ciascuno è responsabile.

Le verifiche condotte in relazione agli appalti pubblici devono avere come finalità il rispetto, durante tutto il processo, delle norme dell'Ue e delle relative norme nazionali in materia di appalti pubblici, nonché dei principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, libera circolazione e concorrenza. La rilevanza del rispetto di tali norme risiede proprio nella constatazione che sono prettamente finalizzate al soddisfacimento di tali principi fondamentali delle politiche pubbliche europee. Per questa ragione negli anni si è andata sempre più evolvendo il ruolo dell'attività di controllo, in particolar modo dopo che è stato riscontrato da più parti (dalle autorità dell'audit, dalla Corte dei conti, dai valutatori) il verificarsi di numerosi casi di errori, inadempienze e irregolarità.

Nel periodo di programmazione 2007-2013, precedente all'attuale 2014-2020, gli audit della Commissione hanno identificato il verificarsi di una serie di problematiche in aree particolari delle procedure di attuazione. Ad esempio, nelle procedure di valutazione delle gare e delle procedure di aggiudicazione è risultato spesso che non ci sia stata nessuna separazione tra la fase di selezione e quella di aggiudicazione della procedura e si è creata confusione in merito ai criteri di selezione e aggiudicazione, è spesso mancata la pubblicazione dei criteri di selezione e aggiudicazione, o anche sono state utilizzate specifiche tecniche discriminatorie, di criteri di selezione e aggiudicazione differenti da quelli pubblicati, criteri utilizzati non conformi ai principi fondamentali del Trattato sul funzionamento dell'unione europea (Tfue) di trasparenza, non discriminazione, parità di trattamento.

Altri esempi di principali problematiche individuate in passato dalla Commissione nel settore degli appalti pubblici riguardano: i lavori aggiuntivi; i criteri di aggiudicazione illeciti; il frazionamento di un progetto per evitare procedure d'appalto a livello di Ue; criteri di selezione illeciti; scadenze troppo brevi per la presentazione delle offerte; aggiudicazione diretta dell'appalto; mancato rispetto delle regole in materia di pubblicità; inadeguatezze nei chiarimenti in merito alle offerte; ricorso ingiustificato alla procedura negoziata e accelerata; inadeguatezze nel caso del calcolo del valore dell'appalto; mancato rispetto del termine di consegna concordato; lavori avviati prima della conclusione della procedura di gara.

Con l'Accordo di Partenariato adottato nel 2014, le Autorità italiane si sono proposte di superare le criticità emerse nei cicli di Programmazione precedenti dei Fondi strutturali, constatando che le cause principali sono probabilmente individuabili nelle diffuse carenze di ordine istituzionale, amministrativo e tecnico, nell'assenza di piani settoriali nazionali di riferimento. Dalla relazione del 2017 della Corte dei conti europea è emerso un'alta percentuale di casi di irregolarità in particolare nella gestione concorrente Commissione/Stato Membro dei fondi (più dell'84% del bilancio della Ue è investito nella gestione concorrente). Di conseguenza diviene fondamentale ampliare e rafforzare il controllo sulle irregolarità e le frodi, a danno del bilancio dell'Ue. Tale obiettivo diventa una priorità, e prioritari diventano le azioni da mettere in atto per il recupero delle somme perdute. Per far ciò le check-list per il controllo del rispetto delle prescrizioni normative sono essenziali e se i casi di irregolarità registrati sono stati tanti, altrettanto tanti diventano i campi di osservazione e, quindi, di compilazione delle check-list, con il risultato che questa attività diventa sempre più complessa.

Il settore degli appalti continua a essere un'area ad elevata sensibilità relativamente alla presenza di errori e irregolarità. Nell'ampia casistica continua a essere la tipologia di errore prevalente. Un dato che risulta comune non solo all'Italia, ma all'intera area Ue.

Secondo la Corte dei conti europea, a fronte di una significativa presenza di segnalazioni per irregolarità si osserva però anche, in linea con la risoluzione del Parlamento europeo del 16 maggio 2017, un alto numero di segnalazioni. Un dato questo che evidenzia un'elevata capacità del sistema nazionale dei controlli di intercettare le irregolarità. In particolare, il sistema dei controlli adottato in Italia è risultato particolarmente efficace, anche in rapporto ad altri Paesi Ue.

La gestione concorrente rappresenta il principale canale di spesa dell'Unione, uti-

lizzato in particolare nell'ambito della Politica agricola comune e in quella di coesione. Tale gestione vede l'intervento di una pluralità di attori, a livello europeo, nazionale e locale. La responsabilità ultima è della Commissione in quanto responsabile dell'esecuzione del bilancio, ma esiste il dovere di leale cooperazione degli Stati membri, che hanno la responsabilità di attuare tutte le misure utili alla tutela degli interessi finanziari dell'Ue e per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della sana gestione finanziaria. In conclusione, al compito di raggiungere il risultato in capo alla Commissione per la corretta esecuzione del bilancio, si aggiunge l'impegno degli Stati membri di mettere in atto strumenti idonei ad assicurare il funzionamento dei sistemi di gestione e controllo dell'entrata e della spesa, nonché a correggere le eventuali irregolarità. L'azione della Commissione e quella degli Stati membri devono conformarsi al principio della sana gestione finanziaria, il cui rispetto è evocato in modo incisivo dallo stesso Trattato su funzionamento dell'unione europea negli art. 310 e 317 Tfeue.

3.8 Conclusioni

Nei paragrafi precedenti sono stati introdotte tematiche, il cui approfondimento è di forte rilievo in ambito Pac e che rappresentano argomenti nuovi, per una politica sempre più orientata allo sviluppo del territorio e non più unicamente settoriale. Beni/servizi pubblici locali che riguardano la vitalità nelle aree rurali sono considerati meritevoli di tutela e di valorizzazione in considerazione della forte incidenza che potrebbero determinare per lo sviluppo socio-economico delle aree rurali. I Psr prevedono misure finalizzate a promuovere la pianificazione del territorio, la produzione di beni/servizi pubblici locali, misure di tutela ambientale, di agricoltura multifunzionale e delle aree rurali secondo nuovi principi di regolazione. Accanto alle pratiche tecniche, quindi, c'è un'intensa attività di innovazione istituzionale e procedurale, che va reinterpretata e reimpostata, anche pensando in modo nuovo al ruolo pubblico giocato dalle imprese private. In particolare, per l'attuazione di questa tipologia di misure, i principali interlocutori sono gli Enti locali. In ragione di ciò è importante aprire un dibattito sulle modalità della loro attuazione ed erogazione, tenendo conto della peculiarità delle realtà rurali, dove il ruolo di interlocutore è svolto da piccoli Comuni.

Significa allora migliorare lo stato dei beni e servizi pubblici erogati nelle aree

rurali, facendo un distinguo tra quelle maggiormente più deboli e più marginali, rispetto a quelle aree classificate in ambito Psr come “ad agricoltura intensiva” B, dove il settore agricolo di per sé incide maggiormente sulla ricchezza e lo sviluppo delle aree e incide sulla numerosità della popolazione residente, dove con ogni probabilità la qualità della vita è maggiormente garantita. Nelle aree rurali più deboli, che in ambito Psr sono classificate come aree rurali intermedie C, e come aree con complessivi problemi di sviluppo D, i servizi sono insufficienti e hanno un costo medio più elevato (così come evidenziato nelle analisi di contesto dei Psr). Le criticità rilevate, lo stato dei luoghi collinari e montani, la rarefazione della popolazione e la sua anzianità, la scarsa scolarizzazione e la mancata presenza di attività produttive fanno emergere almeno due questioni. La prima è che in queste località sono presenti un forte disagio e una forte discrepanza sulle opportunità di accesso ai beni e servizi pubblici locali, se rapportati con le aree più sviluppate. La seconda è quella della necessità di mettere in campo interventi strutturali per invertire la tendenza demografica in atto e per consentire alle popolazioni residenti di non continuare a svolgere un ruolo di esclusivo presidio e di testimonianza, insomma, consentire a questi cittadini di poter rilanciare, anche dal punto di vista socio-economico, questi luoghi. I Psr finanziano interventi tendenti a eliminare, almeno in parte, le criticità evidenziate, per riequilibrare l'offerta dei beni e servizi, consentendo così una migliore qualità della vita e un nuovo incentivo alla permanenza di donne, di uomini e in particolare di giovani in queste piccole, ma importanti località.

È in tale quadro che gli Enti locali possono svolgere un ruolo importante e di responsabilità nell'attuazione delle misure dei Psr. Il loro intervento pubblico deve essere costruito attraverso un'attenta lettura ed applicazione delle prescrizioni normative, che disciplinano le attività, che intendono promuovere e sostenere. Le Regioni hanno scritto le schede di misura dei Psr, riportando i principali riferimenti normativi. Nella maggior parte dei casi le indicazioni regionali hanno un contenuto generale, riportano esclusivamente i titoli di regolamenti, decreti e altro, e non entrano nel merito dei singoli istituti giuridici contenute nella normativa richiamata. Dalla lettura dei bandi emessi delle principali misure di interesse per gli Enti locali, l'approccio resta nella maggior parte dei casi uguale alle schede di misura, la normativa è richiamata *tout court*, con un aggravio però di prescrizioni procedurali, di compilazione di documentazione, finalizzate ad accertare l'impegno del beneficiario ad applicare la normativa. Questo approccio generalizzato può rappresentare per certi versi un vantaggio per i beneficiari, in quanto essi sono meno vincolati nella definizione dei progetti/

operazioni e dovrebbero essere tenuti al rispetto delle sole prescrizioni normative pertinenti le attività e l'intervento, che hanno scelto di finanziare.

Nel caso, invece, di prescrizioni normative di maggiore dettaglio il vantaggio è per l'Autorità di Gestione del Psr, in quanto può ben guidare il beneficiario verso operazioni ben definite, inquadrando la base giuridica a cui fare riferimento e avendo ben chiari gli obiettivi specifici e i risultati attesi, che intende realizzare.

La differenza tra i due approcci è nella maggiore responsabilità e partecipazione ai processi decisionali dei beneficiari che, nella prima ipotesi, dovrebbero teoricamente essere applicati ed essere intesi come una modalità efficace di applicare il principio di sussidiarietà, tanto importante quando il beneficiario è l'ente locale.

Si sottolinea teoricamente, in quanto da una lettura attenta delle schede di misura, dei bandi emessi, degli atti di attuazione emerge altro: il riferimento generalizzato ed indistinto della normativa di applicazione nel caso delle misure di interesse per gli Enti locali, per il finanziamento ad investimenti pubblici in infrastrutture, in beni e servizi locali, per lo sviluppo locale in genere, è stato inteso da parte di molte Regioni, come l'applicazione a ciascun progetto/operazione dell'intera normativa di riferimento della scheda di misura. Ciò ha determinato, nei fatti, indeterminazione del campo di applicazione, incertezza giuridica e maggiore aggravio delle procedure amministrative da applicare.

A titolo di esempio, alcune Regioni chiedono ai beneficiari la dichiarazione per il regime di aiuto “*de minimis*”, in applicazione del Regolamento generale 1407/2014, anche per progetti e operazioni che, secondo le condizioni di ammissibilità e la descrizione fatta nelle schede di misura, potrebbero non comportare aiuti di Stato o che potrebbero fare riferimento ad altro regime di aiuto, come i regolamenti di esenzione in vigore o come la normativa sui Sieg. Un altro esempio è il richiamo contestuale del D.Lgs 50/2016 sugli appalti pubblici e la normativa sugli aiuti di Stato, senza che sia spiegato come le due normative vanno applicate insieme, tenuto conto del diverso campo di applicazione delle due normative. Se è vero che questo approccio può servire ad assicurarsi il minor rischio di incorrere in eventuali inadempienze e responsabilità per il funzionario pubblico, per il mancato rispetto di regole e vincoli, è tanto vero anche che gli obiettivi del processo di modernizzazione di maggiore semplificazione e flessibilità della normativa, non sono stati affatto soddisfatti. Di conseguenza il processo di modernizzazione della normativa non ha portato ai risultati prefissati.

Per il futuro la normativa deve continuare a perseguire e sostenere il nuovo, deve adattarsi alle nuove idee e modalità di sostegno dei processi di sviluppo sociale ed

economico del territorio, in quanto non può non essere flessibile, non può non considerare le diversità territoriali nella logica di integrazione con i diversi settori economici. Alla flessibilità deve essere accompagnato lo sforzo da parte della pubblica amministrazione per una maggiore semplificazione, che tenga conto di tutte le criticità, che l'esercizio dell'azione amministrativa porta in sé. In questo processo deve rientrare la riorganizzazione e la qualificazione dell'assetto amministrativo istituzionale, che ponga sia il decisore pubblico politico, che l'apparato amministrativo locale nelle condizioni di cogliere le opportunità offerte dalla normativa in continua evoluzione.

Oggi gli Enti locali sono portati a vedere la loro partecipazione alle misure dei Psr come un sommarsi di procedure: quelle approntate dalle AdG per accedere ai finanziamenti, quelle relative agli appalti pubblici in fase di realizzazione e, se agiscono in partenariato, le procedure previste dalle norme relative alle società partecipate ed altro. A ciò si sommano tutte le normative richiamate caso per caso, dagli aiuti di Stato, alle norme interne di tutela e di vincolo, etc. Considerato che spesso gli interventi sono di piccola/media portata e coinvolgono enti poco strutturati, in zone dove non è sempre facile reperire le professionalità, di volta in volta, necessarie a sviluppare un progetto, il sistema dovrebbe consentire tra le maglie di controllo pur necessarie, di poter definire meglio e differenziare la portata della regolamentazione ed introdurre metodologie di semplificazione per consentire di ridurre i tempi di esecuzione dei progetti, consentendo una partecipazione più ampia degli attori locali ai diversi livelli.

Emerge inoltre l'opportunità di implementare procedure di evidenza pubblica, che siano maggiormente sottese alla scelta di opere/beni/servizi secondo i criteri di un'economia circolare, incentivando di volta in volta progetti che tengano in considerazione aspetti quali la rigenerazione, ristrutturazione, riutilizzo che servono a rendere sostenibili gli interventi di sviluppo.

Bibliografia

- AA.VV. (2011), “Beni pubblici e sviluppo rurale” in *Rivista rurale dell'UE* n.7, marzo.
- Antonelli V. (2012). “Le autonomie locali: una questione europea” in *Amministrazione In Cammino, rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienze dell'amministrazione*, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet”, 15 maggio.
- Baldock D., Hart K., Scheele M., (2017), “*Beni pubblici e intervento pubblico in agricoltura*” in Rete europea per lo sviluppo rurale - The European Network for Rural Development ONLINE <http://enrd.ec.europa.eu/>, “EU Rural Review 7 “Public Goods and Rural Development” Publication - 11/10/2017.
- Bonasia M., D'Uva M., (2017), *Intervento pubblico nell'economia: potere di mercato e protezione sociale*, Ed. G. Giappichelli, Torino.
- Bonura H., (2010), “La qualificazione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica” il commento della Sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, 27 agosto 2009, n. 5097. In *Giornale di diritto amministrativo* n. 5.
- Fierro M., Nevola R., Diaco D., (2014), “I vincoli derivanti dal diritto Comunitario nella giurisprudenza costituzionale in materia economica”, Studi e ricerche, Corte Costituzionale, maggio.
- Fimmanò F., (2013), “Il fallimento delle società pubbliche” in numero zero della *Rivista “Gazzetta Forense”*, a cura dell'Università Telematica Pegaso, del 18 dicembre 2013.
- Forzano F., Amelotti A., Balossino M., Perini G., Simeon O., (2014), “Gli aiuti di Stato alle infrastrutture e la metodologia del funding gap: istruzioni per l'uso e raccordo con le regole dei Fondi Sie”. Atti del seminario del 28 novembre 2014, organizzato dal Cinsedo nell'ambito del “*Secondo ciclo di seminari specialistici sulle politiche europee*”.
- Giorgio C., Marinuz G. (2018) *La dimensione comunale del Partenariato Pubblico Privato – Ifel*, Seconda edizione.
- Petroni P., (2008), “Il difficile cammino della riforma dei servizi pubblici locali tra liberalizzazione ed affidamento in house”, in *Diritto.it – diritti & diritti dal 1996*, fondatore Francesco Brugaletta, 18 settembre.
- Petroni P., (2007), “I servizi pubblici alla luce del diritto Comunitario”, in *Diritto.it – diritti & diritti dal 1996*, fondatore Francesco Brugaletta, 8 marzo.

Petroni P. (2006), “Modelli di gestione dei servizi pubblici locali tra vecchie e nuove forme di controllo” in *Diritto.it – diritti & diritti dal 1996*, fondatore Francesco Brugaletta, 21 dicembre.

Testo unico dei servizi pubblici locali di interesse economico generale, *Atto del Governo (2016) n. 308*, giugno.

Le misure Psr destinate ai Comuni: tipologie di interventi e risorse finanziarie

4.1 Introduzione

Oggetto del presente capitolo sono i Fondi per lo sviluppo rurale (Feasr) e il loro supporto alla crescita delle aree rurali attraverso l'azione degli Enti pubblici locali (nello specifico i Comuni). Il Feasr, infatti, consente ai Comuni di realizzare investimenti per potenziare i territori di propria competenza con la creazione e/o il miglioramento di opere infrastrutturali. Si tratta di interventi che contribuiscono a migliorare la competitività del tessuto aziendale e la qualità di vita della popolazione, garantendo la connettività tra i soggetti, le risorse e le competenze.

A tale scopo, nei paragrafi seguenti, verrà presentata l'analisi delle Misure dei Programmi di sviluppo rurale potenzialmente destinate ai Comuni, per comprendere l'utilizzo che gli Enti locali fanno dei fondi Feasr a vantaggio della dotazione infrastrutturale delle aree rurali. Oggetto dello studio sono le misure e sotto-misure dei cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020. Nel primo paragrafo verrà illustrata la metodologia adottata per rendere omogenei i dati raccolti e operare un confronto tra misure e interventi dei due periodi analizzati. A tal proposito, va sottolineato che sono state escluse dall'indagine le misure prettamente ambientali (imboschimento, investimenti non produttivi, etc.) e quelle silvo-forestali di diretto impatto economico (indennità compensative, pagamenti agro-ambientali, etc.), puntando l'attenzione su quelle “di contesto” (acquedotti, servizi, etc.). Nel focus sulla programmazione 2007-2013, oggetto del secondo paragrafo, partendo dall'analisi delle misure del Psr e dei dati sulle risorse spese e programmate, abbiamo provato a tracciare, a grandi linee, le scelte delle Regioni e a individuare la tipologia di intervento in cui i Comuni hanno investito la quota maggiore del budget a loro potenzialmente destinato dai Psr. Per il periodo 2014-2020 (terzo paragrafo), invece, abbiamo tentato di inquadrare le strategie adottate nei 21 Psr per la realizzazione di infrastrutture, concentrando l'analisi a livello programmatico, sia relativamente alla descrizione di sotto-misure e

operazioni (ad es. i collegamenti con le Focus Area), sia per le risorse finanziarie, per le quali sono state raccolte le informazioni contenute nei bandi pubblicati.

4.2 La metodologia adottata per l'analisi delle Misure dei Psr per i Comuni

Le infrastrutture rappresentano preconditione e ingrediente essenziali per lo sviluppo economico; influenzano la coesione territoriale, sociale, economica e politica di una collettività. Secondo Rubino, il carattere di “essenzialità” delle infrastrutture implica che ai poteri pubblici sia, di norma, richiesto di agire per adeguare, talvolta perequare, le dotazioni di base dei territori, ricorrendo, se necessario, a forme di concessione; inoltre, gli effetti della localizzazione delle infrastrutture sui territori circostanti (le “esternalità”, positive o negative) chiamano in causa il ruolo dei poteri pubblici, coinvolti nei processi autorizzativi, regolamentari e di monitoraggio (Rubino, 2009). Anche per questi motivi, i Comuni sono diventati beneficiari diretti e indiretti di numerosi interventi finanziati dal Feasr per la realizzazione di infrastrutture materiali e immateriali. I Programmi di Sviluppo Rurale (Psr) delle 21 Regioni prevedono, infatti, un set di misure destinate a supportare gli Enti locali nell'attuazione di azioni di promozione dello sviluppo economico e del benessere della popolazione, intervenendo sulla gestione del territorio. Si tratta di misure molto variegata per tipologia e modalità di attivazione e che prevedono il finanziamento, sia di strade interpoderali di collegamento tra le aziende agricole, reti fognarie e acquedotti, sia di servizi alla popolazione e ai turisti, nonché interventi silvo-ambientali non produttivi per la gestione delle foreste.

La presente analisi ha l'obiettivo di fornire una panoramica sull'atteggiamento delle Regioni relativamente alla programmazione degli interventi infrastrutturali nelle aree rurali. La definizione dei fabbisogni a livello territoriale determina, regolarmente, l'identificazione delle strategie più adeguate da attivare per promuovere lo sviluppo economico e/o sociale; nel caso specifico, la programmazione degli interventi dei Psr stabilisce quali elementi affidare alla gestione pubblica locale (i Comuni) e con quale finalità. L'incasellamento delle azioni all'interno del sistema programmatico previsto dai Fondi europei per lo sviluppo rurale nelle sue diverse edizioni segue un percorso piuttosto variegato a livello regionale. Per poter analizzare le scelte intraprese dalle 21 Regioni abbiamo tentato di scardinare gli interventi dalla struttura programmatica dei Psr, riconducendo gli stessi a tre macro-categorie: infrastrutture primarie, secondarie e

immateriali¹. Per le prime due macro-categorie, si è seguita la classificazione introdotta da Hansen; secondo l'economista, infatti, si intendono per *infrastrutture primarie*, gli interventi finalizzati ad accrescere le funzionalità del mercato, potenziare lo scambio di informazioni e consentire maggiori livelli di specializzazione, mentre *le infrastrutture secondarie o sociali*, hanno lo scopo di accrescere il benessere sociale e collettivo dei cittadini (cfr cap. 2). La terza macro-categoria introdotta nella nostra analisi e che riguarda gli interventi di carattere immateriale, di cui gli Enti locali sono beneficiari, include studi di fattibilità, redazione di piani di gestione, implementazione di banche dati, etc.

La metodologia utilizzata per l'analisi delle strategie adottate nei Psr² delle 21 Regioni italiane ha previsto tre fasi: 1. Censimento e raccolta delle informazioni; 2. Aggregazione dei dati in “macro tipologie di intervento”; 3. Classificazione delle macro-tipologie di intervento nelle tre macro-categorie: infrastrutture primarie, secondarie e immateriali.

Nella prima fase, pertanto, si sono analizzati i 21 Psr per individuare le misure destinate agli Enti pubblici (i Comuni, nello specifico); successivamente, per ognuna delle misure individuate, sono state rilevate le informazioni di dettaglio sulle azioni/operazioni ammissibili³. Considerato che il numero ed il contenuto delle azioni/operazioni era lasciato alla scelta delle singole Regioni, la rilevazione e la classificazione delle stesse, nonché degli interventi da esse cofinanziati, si è rivelata molto complessa. In sintesi, ci si è imbattuti in tre tipi di situazioni:

- a. la singola misura (2007-2013) o sottomisura (2014-2020) poteva finanziare interventi diversi a seconda del numero di azioni/operazioni attivate. Ad esempio, in alcune Regioni, la Misura 321 (2007-2013) è stata spaccettata in due azioni, di cui l'Azione 1 destinata alla creazione di servizi di trasporto e l'Azione 2 alla realizzazione di servizi di accoglienza;
- b. misure identiche finanziavano azioni/operazioni differenti nelle diverse regioni. ad esempio, se l'Azione A1 della Misura 321 in Abruzzo prevedeva la realizzazione di servizi di trasporto, la stessa Azione della stessa misura in Basilicata era destinata alla creazione di servizi alla persona (tra cui anche i trasporti);

1. La metodologia presentata è stata sviluppata da ricercatori Crea-PB (Zumpano C. e Del Prete A.) e utilizzata nell'ambito delle attività inerenti alla scheda progettuale 18.3. “Gli Enti locali e la Rete Rurale Nazionale: rilevare i fabbisogni per attività di networking” della Rete Rurale Nazionale.

2. Relativamente ai periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020.

3. Per un'analisi dettagliata della struttura programmatica dei periodi 2007-2013 e 2014-2020, comprese le singole azioni/operazioni ammissibili, si rimanda alla ricca documentazione prodotta dalla Rete Rurale Nazionale nel corso degli anni e disponibile sul sito www.reterurale.it.

- c. azioni/operazioni identiche potevano essere finanziate da misure/sotto-misure differenti a seconda delle scelte operate dalle singole Regioni. Ad esempio, la realizzazione di bacini di accumulo idrico, ammodernamento di acquedotti, ecc., poteva essere finanziata nell'ambito della Misura 125 Azione B in Molise, mentre in Abruzzo veniva prevista nell'ambito della Misura 321 – Azione 4.

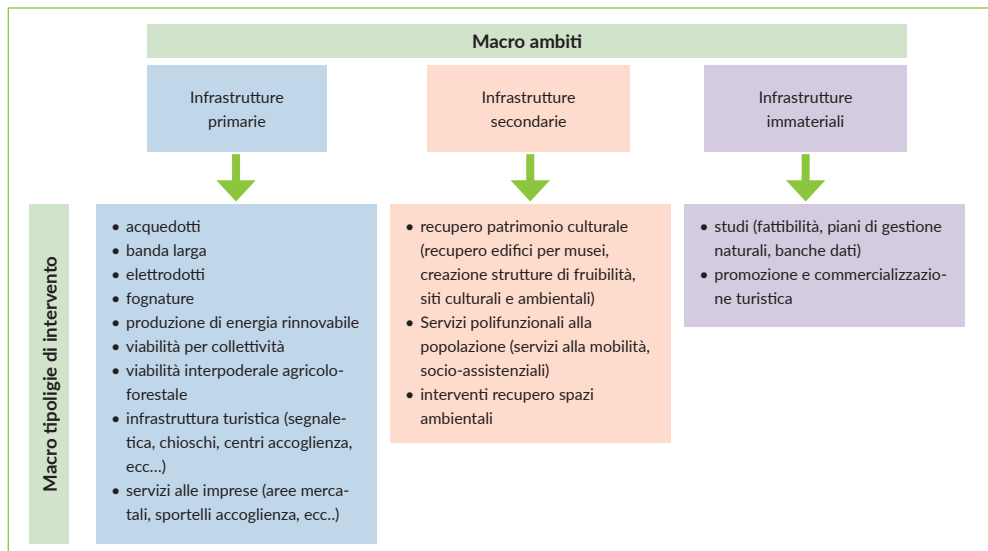
Nella seconda fase, pertanto, si è cercato di rendere omogenea l'informazione rilevata, riconducendo gli stessi interventi previsti all'interno delle differenti azioni/operazioni alle macro-tipologie di intervento, con riferimento alla finalità delle azioni descritte dalla misura del Psr. Ad esempio, nella macro-tipologia “Servizi alla popolazione - polifunzionali” sono confluiti tutti gli interventi finalizzati a fornire ai residenti luoghi di aggregazione nonché strutture di supporto alla quotidianità della vita nelle aree rurali (servizi socio-assistenziali, centri polifunzionali, etc.; la macro-categoria “Banda Larga” contiene sia gli investimenti infrastrutturali sia di collegamento tra le aziende, etc.

Nella terza ed ultima fase, infine, abbiamo ricondotto le macro-tipologie di intervento alle tre macro-categorie (infrastrutture primarie, secondarie e immateriali), secondo le nozioni sopra descritte. Pertanto, nella sezione *infrastrutture primarie* sono stati raggruppati: acquedotti (bacini, distribuzione, gestione idrica) e elettrodotti, banda larga (infrastrutture e servizi ICT), impianti per prevenzione del dissesto idro-geologico (drenaggi, barriere frangivento), ricostruzione strutture danneggiate, viabilità interpodereale agro-silvo-forestale e infrastrutture turistiche di piccola scala (chioschi, itinerari) e promozione (promozione telematica dei servizi), produzione energia rinnovabile (impianti). Rientrano, invece, nelle *infrastrutture secondarie*, le macro-tipologie di intervento riferite a: Aree verdi (sistemazione di spazi verdi nel contesto urbano, interventi sul paesaggio e la biodiversità), Recupero patrimonio culturale – manufatti (recupero edifici per musei, creazione strutture di fruibilità siti culturali e ambientali), e infine, Servizi alla popolazione – polifunzionali (servizi per la mobilità, socio-assistenziali, animazione, strutture culturali). Le *infrastrutture immateriali*, infine, comprendono gli Studi (fattibilità, piani di gestione aree naturali, banche dati, ecc.).

Con questa procedura è stato possibile individuare un rapporto univoco tra la macro-tipologia di intervento e il macro-ambito infrastrutturale di appartenenza.

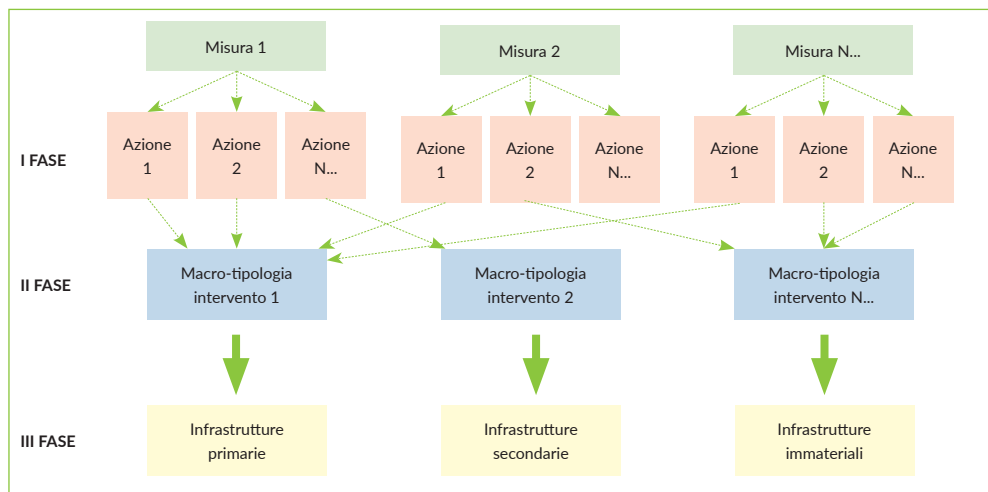
Il risultato di questo incrocio di dati è un quadro sintetico, in cui risulta evidente la varietà dei percorsi che le Regioni italiane hanno attivato nei Psr per il raggiungimento dei propri obiettivi di sviluppo (Figura 4.1).

Figura 4.1 – Suddivisione delle macro-tipologie in macro-ambiti



Fonte: nostre elaborazioni su dati Psr

Figura 4.2 – Classificazione delle azioni Psr in macro-tipologie di intervento e macro-ambiti



Fonte: nostre elaborazioni su dati Psr.

4.3 La programmazione 2007-2013: lettura per macro-ambiti degli interventi a favore dei Comuni

Nella programmazione dei fondi Feasr 2007-2013⁴ le Misure che prevedono gli Enti pubblici locali tra i beneficiari fanno capo a tutti e quattro gli Assi prioritari di intervento. Concentreremo la nostra attenzione sugli Assi 1 “Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale” e 3 “Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale”, tralasciando, come già precedentemente anticipato, le misure forestali di impatto economico, contenute nell'Asse 2 e quelle attivabili attraverso il LEADER, nell'ambito dell'Asse 4. Le Misure dell'Asse 1 analizzate sono:

Misura 125 “Infrastrutture connesse allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura”;

Misura 126 “Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e introduzione di adeguate misure di prevenzione”;

Nell'ambito dell'Asse 3 le Misure attivabili dagli Enti locali sono quattro:

- Misura 313 “Incentivazione di attività turistiche”;
- Misura 321 “Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale”;
- Misura 322 “Sviluppo e rinnovamento dei villaggi”;
- Misura 323 “Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale”.

Come è noto, le Misure, la loro modalità di delivery e la tipologia di azioni previste vengono programmati a livello regionale. Di conseguenza, non tutti i Psr prevedono i Comuni quali esclusivi destinatari delle misure sopra citate: in alcuni casi, le Misure sono gestite a regia regionale, con bando o affidamento diretto; in altri, i Comuni sono affiancati anche da altre tipologie di beneficiari; in altri ancora, la gestione delle azioni è demandata a livello locale, con forme di progettazione integrata differenziate, fra le quali si distingue il LEADER (cfr. Tab. 4.1).

4. Regolamento CE n. 1698/2005.

Tabella 4.1 – Modalità di attivazione delle misure che prevedono i Comuni tra i beneficiari per regione

Regione	Modalità di attivazione					
	125	126	313	321	322	323
Abruzzo		*				
Basilicata						
Calabria						
Campania						
Emilia-Romagna		*				
Friuli-Venezia-Giulia						
Lazio						
Liguria						
Lombardia						
Marche						
Molise						
Piemonte						
P.A. Bolzano						
P.A. Trento						
Puglia						
Sardegna		*				
Sicilia						
Toscana						
Umbria		*				*
Valle d'Aosta						
Veneto						

	Non attivata (* non analizzata in quanto non destinata agli Enti locali)
	Attivata con bando regionale
	Attivata con bando regionale e/o LEADER e/o progettazione integrata
	Attivata solo con LEADER
	Attivata solo con progettazione integrata

Fonte: Relazioni Annuali di Esecuzione 2015 dei Psr.

Dalla lettura delle Relazioni Annuali di Esecuzione (RAE) siamo in grado di identificare l'ammontare delle risorse utilizzate dagli Enti locali per le misure analizzate, relativamente ai bandi attivati a regia regionale; negli altri casi, infatti, il dato registrato nelle RAE riporta la spesa complessiva del pacchetto di misure e/o del progetto integrato.

La tabella 4.1, inoltre, ci consente di fare una riflessione sulle misure per le quali le AdG hanno previsto l'attivazione solo attraverso l'adozione di forme partenariali (PIAR, LEADER, ecc). In questi casi, infatti, l'accesso ai finanziamenti viene vincolato alla concertazione tra gli attori locali, tra i quali gli Enti pubblici. In tal modo, le Regioni, intendono incoraggiare l'adozione di forme di gestione associata di strutture e servizi; nonché, promuovere la governance locale, sostenendo i rapporti tra le amministrazioni locali e la componente privata, offrendo così loro la possibilità di programmare interventi in funzione di esigenze Comuni e la condivisione di una strategia di azione più ampia. Le modalità attuative di tipo partenariale sono state previste soprattutto per le misure destinate alla realizzazione di infrastrutture secondarie e immateriali, in particolar modo dalla Toscana, la Liguria e la P.A. Bolzano (per quanto riguarda il LEADER) e dalle Marche (progettazione integrata territoriale). Come già accennato, però, in questa sede non verranno approfonditi gli interventi cofinanziati all'interno di questa modalità attuativa.

Gli interventi che contribuiscono al finanziamento delle infrastrutture primarie si distribuiscono in maniera piuttosto variegata nel panorama delle programmazioni regionali. È interessante notare come questo tipo di operazioni, all'interno delle misure da noi censite, trovino spazio principalmente nelle misure 125 e 126 (Asse 1) e, in alcuni casi, nella Misura 321 (Asse 3). Secondo il Regolamento CE 1698/2005 l'obiettivo dell'Asse 1 consiste nel sostenere la competitività dei settori agricolo e forestale, mentre, quello dell'Asse 3 si propone di migliorare la qualità di vita nelle zone rurali. Questo vuol dire che, mentre in alcuni casi la creazione di acquedotti, elettrodotti, fognature e strade per la collettività si intende come elemento di contesto per lo sviluppo del tessuto economico, in altri casi la realizzazione di infrastrutture si interpreta come contributo al sostegno delle condizioni di abitabilità delle aree rurali. Relativamente alle infrastrutture secondarie, la programmazione degli interventi si concentra coerentemente sull'Asse 3, con la predominanza della Misura 321 per quanto concerne i servizi alla popolazione; inoltre, le attività riconducibili al recupero del patrimonio culturale sono cofinanziate, in alcuni Psr, dalla Misura 322 "Rinnovamento dei villaggi" e in altri dalla 323 "Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale".

Le infrastrutture immateriali invece, vengono cofinanziate in alcune Regioni dagli interventi previsti dalla Misura 313 e in altre dalla 323; non esistono quindi, delle Misure dedicate a tale tipologia di investimento, dal momento che le sue azioni (studi e attività di promozione e commercializzazione) vengono viste come preliminari, di accompagnamento e/o consolidamento, a investimenti di natura più materiale.

Tabella 4.2 - Interventi di potenziale interesse degli Enti locali per regione, misura, macro-tipologie e macro-ambiti

Regione	Infrastrutture primarie												Infrastrutture secondarie						Infrastrutture immateriali				
	acquedotti		banda larga		elettrodotto		produzione di energia rinnovabile	fognature	viabilità per collettività		viabilità interpodere agricolo - forestale		infrastruttura turistica-itinerari	servizi alle imprese	recupero				servizi alla popolazione (polifunzionali)	interventi		studi (fattibilità, piani di gestione naturali, banche dati)	promozione e commercializzazione turistica
															321	322	323	321					
Abruzzo	125	126	321	321	125	321	321	125	321	125	126	313	321	322	323	321	323	323	323	323	323	313	
Basilicata			*				*				*	*			*	*	*	*	*	*	*	*	
Calabria				*			*			*	*	*			*	*	*	*	*	*	*	*	
Campania	*	*			*					*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Emilia Romagna			*				*					*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Friuli Venezia G.							*			*					*	*	*	*	*	*	*	*	
Lazio							*		*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Liguria										*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Lombardia							*					*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	
Marche							*			*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Molise	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Piemonte												*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	
P.A. Bolzano			*				*			*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	
P.A. Trento	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Puglia							*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Sardegna										*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Sicilia			*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Toscana	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Umbria			*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Valle d'Aosta												*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Veneto			*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
*	Macro-tipologia prevista dalla misura																						
	Misura non attivata																						

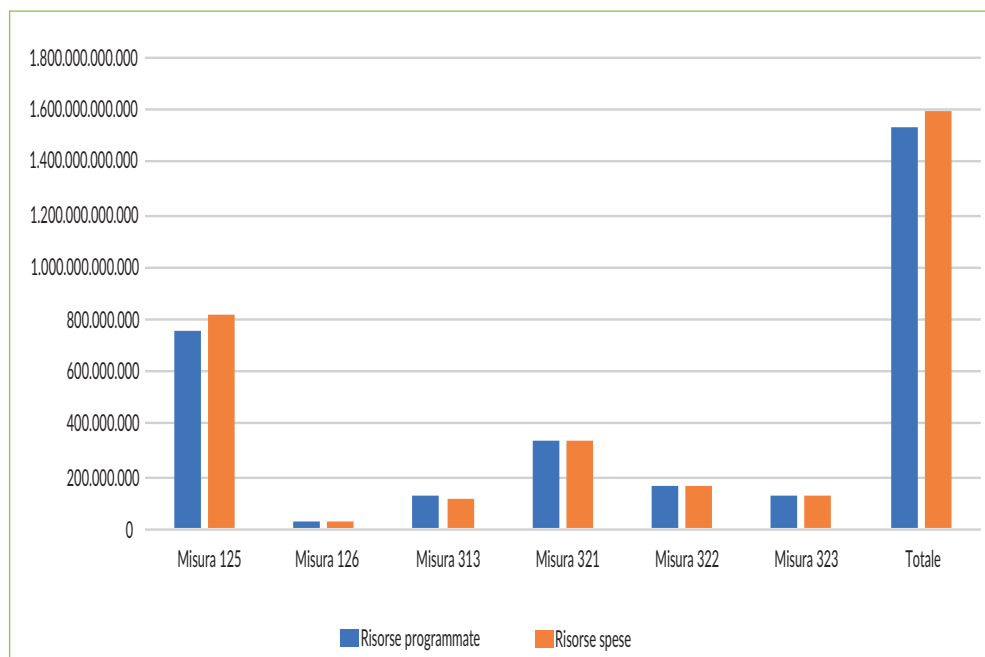
* Macro-tipologia prevista dalla misura
Misura non attivata

Fonte: nostre elaborazioni sui 21 Psr regionali

4.3.1 Le risorse finanziarie

Sulla base della nostra indagine, possiamo stimare che la dimensione economica delle misure potenzialmente destinate agli Enti locali e da noi censite ammonta complessivamente a 1.538 Milioni di Euro di risorse programmate, con una spesa del 104% (1.596 Milioni di Euro).

Figura 4.3 – Risorse finanziarie programmate e spese per Misura



Fonte: nostre elaborazioni su dati RAE 2015.

Poiché si tratta di interventi di “contesto”, possiamo affermare che la gran parte dei dati finanziari registrati facciano riferimento agli Enti locali. Dalla figura 4.3 – appare evidente che le risorse programmate si concentrano prevalentemente sulla Misura 125 (infrastrutture connesse allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura), che raccoglie 757 Milioni di Euro circa, ovvero il 49% di quanto complessivamente previsto per le Misure oggetto di analisi. Solo 334 Milioni di Euro, invece, sono previsti per la realizzazione di Servizi alla popolazione (Misura 321), cioè il 22% del nostro programmato totale (si rammenta che esso ammonta a 1.538 Milioni di Euro).

Il budget previsto per il recupero del patrimonio naturale, culturale, artistico delle aree rurali, attraverso le Misure 322 e 323, prevede rispettivamente 169 e 126 Milioni di Euro (11% e 8% del totale programmato); le risorse per le infrastrutture turistiche, invece, ammontano, a 127 Milioni di Euro (8% del totale). L'importo minore, infine, è stato destinato alla Misura 126, relativo alla prevenzione e ripristino dei danni all'agricoltura, che con 23 Milioni di Euro, rappresenta solo il 2% dell'importo complessivamente programmato per le Misure da noi censite. Per quanto riguarda le risorse spese, sono la Misura 125 e la 321 ad aver registrato la performance migliore, rispettivamente il 108% (82 Milioni di Euro) e il 102% (342 Milioni di Euro). A tal proposito, va sottolineato che il superamento del budget programmato si spiega con la possibilità, per le Regioni, di scorrere le graduatorie di progetti ammissibili utilizzando risorse della precedente fase di programmazione, attraverso i cosiddetti trascinamenti. Per la Misura 322 si sono utilizzate il 98% delle risorse previste (cioè 166 Milioni di Euro), così come per la Misura 126 (23 Milioni di Euro), mentre la Misura 323 ha attinto al 97% del budget previsto (123 Milioni di Euro). La Misura che registra la percentuale più bassa di spesa è invece la Misura destinata alle attività turistiche, con il 120 Milioni di Euro sui 127 previsti, ovvero il 94%.

Grazie ai dettagli inseriti nelle tabelle riportate nelle Relazioni annuali del 2015 dei 21 Psr, siamo stati in grado di identificare gli importi spesi per tipologia di investimento, ottenendo una panoramica più completa della distribuzione della spesa potenzialmente utilizzata dagli Enti locali. Per disegnare un quadro più preciso degli interventi finanziati, quindi, abbiamo associato le tipologie di azioni contenute nelle tabelle RAE⁵ con la nostra classificazione (cfr tabella 4.3).

Le *infrastrutture primarie* assorbono il maggior numero di risorse spese dai beneficiari degli interventi programmati (tra cui i Comuni) ovvero il 75% della spesa totale registrata dalle misure da noi censite, mentre le infrastrutture secondarie il 20% e quelle immateriali il restante 6%.

La maggior parte degli investimenti è assorbita dalla rete viaria – sia di tipo interpodere che ad uso della collettività – e dagli acquedotti. Le piccole strade delle aree rurali sono una via di collegamento fondamentale per la vita economica delle aree rurali e non solo; proprio per questo motivo, probabilmente, assorbono ben il 41% delle risorse spese nella suddetta macro-categoria. Un buon 27% del budget utilizzato dagli Enti locali è stato investito in condutture; gli acquedotti, infatti, con 304,5 Mi-

5. Per maggiori informazioni consultare le tabelle RAE pubblicate sui siti istituzionali delle 21 Regioni.

lioni di Euro costituiscono l'altra grande fetta del tessuto infrastrutturale di base per lo sviluppo economico di questi territori. A questi andrebbero aggiunti, inoltre, i 6 Milioni di Euro destinati alla realizzazione della rete fognaria e gli oltre 26 Milioni di Euro per il collegamento alla rete elettrica (elettrodotti).

Tabella 4.3 – Risorse spese per macro-categoria di infrastruttura e tipologia di intervento (in Migliaia di Euro)

Infra-strutture primarie	acque-dotti	banda larga	elettro-dotti	fognature	viabilità per collettività	viabilità interpodere agricola forestale	produzione di energia rinnovabile	infra-struttura turistica-itinerari	servizi alle imprese	Totale
	304.450	180.805	26.047	6.937	54.142	412.064	23.021	82.026	36.014	1.125.506
Infra-strutture secondarie	recupero patrimonio culturale (recupero manufatti)	servizi alla popolazione (polifunzionali)								
	250.523	48.176								298.699
Infrastrutture immateriali	studi (fattibilità, piani di gestione naturali, banche dati)	promozione e commercializzazione turistica								
	47.358	38.090								85.448

Fonte: nostre elaborazioni su tabelle RAE dei 21 Psr.

Un altro grande blocco di risorse investite dagli Enti pubblici sul territorio riguarda le infrastrutture per la rete informatica, la banda larga. Per questa categoria di interventi, che con i suoi 180 Milioni di Euro, costituisce il 16% del totale finalizzato alla realizzazione delle infrastrutture primarie, occorre fare una precisazione. Sebbene i Comuni fossero fruitori degli interventi, non sono stati beneficiari diretti dei finanziamenti. In fase attuativa, infatti, le Autorità di Gestione, hanno scelto di stipulare un Accordo di Programma Quadro tra la Regione e il Ministero dello Sviluppo Economico. I Comuni potevano, altresì, finanziare interventi per l'allacciamento delle aziende alla rete Internet.

Le infrastrutture connesse ai servizi alle imprese e alla produzione di energia rinnovabile, invece, rispettivamente con il 3% e il 2% di investimenti da parte degli Enti locali contribuiscono in vario modo a supportare le attività produttive, abbassando

indirettamente i costi di produzione e favorendo la diversificazione dell'economia delle aree rurali. A tal proposito, una menzione a parte merita la tipologia di intervento destinata a creare/migliorare/ripristinare le infrastrutture turistiche. Si tratta di azioni per la realizzazione di itinerari, segnaletica nonché chioschi informativi e strutture per la piccola ricettività. In esse i Comuni hanno investito 82 Milioni di Euro, ovvero il 7% delle infrastrutture primarie, per finanziarie 2.038 azioni. La misura dei Psr finalizzata a tale scopo è la 313, che prevede sia interventi di natura materiale (sentieristica appunto) che immateriale, come la promozione e/o commercializzazione turistica del territorio. Dal dettaglio contenuto nelle Relazioni annuali siamo in grado di affermare che il 68% dei 120 Milioni di Euro complessivamente spesi sulla misura, sono stati destinati ad opere di infrastrutturazione materiale a scopo turistico.

La percentuale più alta di investimenti sulle *infrastrutture secondarie*, invece, fa riferimento al recupero del patrimonio culturale: recupero di manufatti di interesse storico-architettonico per la creazione di musei tematici e/o centri di informazione nonché risanamento funzionale di tipologie storiche di architettura rurale (mulini, opifici, etc.). Dei quasi 300 Milioni di Euro complessivamente spesi per dotare il territorio di servizi per accrescere il benessere collettivo, ben l'84% riguarda questa tipologia di interventi; si tratta di più di 2.800 interventi che hanno assorbito una spesa media di 88 mila euro. Trattandosi di interventi soprattutto a finalità collettiva è evidente che il ruolo dei Comuni risulta di fondamentale importanza in questo ambito; attraverso questa tipologia di interventi, infatti, i Comuni hanno avuto la possibilità di potenziare il proprio patrimonio storico-architettonico, che costituisce una ricchezza distintiva, in special modo per le aree rurali. Per quanto riguarda, invece, le infrastrutture sociali destinate alla cura di anziani, bambini, disabili e altri servizi alla popolazione, hanno cumulato, a livello nazionale, una spesa di 48 Milioni di Euro, pari all'11% del totale utilizzato per questa macro-categoria. Con la Misura 321 del Psr 2007-2013, pertanto, sono state realizzate 669 azioni per servizi socio-assistenziali, con un investimento medio di 72 mila euro.

Le *infrastrutture immateriali* vengono finanziate con parte delle risorse destinate alla Misura 313 e 323. Esse si inseriscono, come già sottolineato, in fase preliminare o successiva alla realizzazione delle infrastrutture e non prevedono una misura dedicata. Ciononostante, va registrato che sono state sovvenzionate ben 1.945 azioni a livello nazionale, di cui più di mille per la realizzazione di studi per la stesura dei piani di gestione, protezione di siti Natura 2000 e altre aree di pregio naturale. I Comuni sono,

inoltre, beneficiari diretti negli interventi per il marketing e la promozione delle attività turistiche, quasi ovunque tranne che in alcune Regioni, come il Piemonte, dove la titolarità delle azioni di promozione e valorizzazione degli itinerari è di pertinenza della Regione. A livello nazionale, gli interventi di marketing finanziati sono stati 942 per una spesa di 38 Milioni di Euro; si tratta, senza dubbio, di un importo di rilievo per le municipalità delle aree rurali.

4.4 La programmazione 2014-2020: lettura per macro-ambiti degli interventi a favore dei Comuni

La programmazione 2014-2020, a differenza di quelle precedenti, prevede una struttura più orientata al risultato (focus area, priorità, obiettivi tematici) che ai singoli campi di intervento. Questo corrisponde a una netta diminuzione delle misure, accorpate per area tematica (es. investimenti non produttivi, pagamenti agro-ambientali, etc.) alla quale si è accompagnata, però, una moltiplicazione delle sotto-misure e delle operazioni a livello regionale. Infatti, sono possibili numerose combinazioni di obiettivi specifici e interventi. Questo, in termini operativi, significa che la stessa sottomisura può contribuire a focus area differenti, a seconda delle scelte operate dalle singole Regioni. Le Focus Area, che possono essere considerate una serie di tracce tematiche che, per grandi linee, guidano il programmatore nella definizione delle politiche (Tarangoli S., 2014), sono 18, di cui: tre fanno riferimento alla Priorità 1, *Trasferimento delle conoscenze e innovazione*; due riguardano la Priorità 2, *Redditività e competitività delle aziende agricole*; tre rientrano nella Priorità 3, *Organizzazione della filiera agroalimentare e gestione dei rischi*; tre nella Priorità 4, *Ripristinare, preservare e valorizzare gli ecosistemi*; cinque contribuiscono al raggiungimento della Priorità 5, *Economia efficiente sotto il profilo delle risorse e resiliente al cambiamento climatico*; e infine tre si ricollegano alla Priorità 6 *Inclusione sociale e sviluppo economico*.

Il Regolamento Fearr del ciclo di programmazione in corso a proposito delle infrastrutture afferma che “*Lo sviluppo dell'infrastruttura locale e dei servizi di base nelle zone rurali, compresi i servizi culturali e ricreativi, il rinnovamento dei villaggi e le attività finalizzate al restauro e alla riqualificazione del patrimonio naturale e culturale dei villaggi e del paesaggio rurale rappresentano elementi essenziali di qualsiasi impegno teso a realizzare le potenzialità di crescita delle zone rurali e a favorirne lo sviluppo sostenibile*”. Di conseguenza, è raccomandato di: “... concedere un sostegno agli interventi preordinati a tal fine, tra

*cui quelli intesi a favorire l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e la diffusione della banda larga veloce e ultraveloce. In linea con tali obiettivi, dovrebbe essere incoraggiato lo sviluppo di servizi e infrastrutture atti a promuovere l'inclusione sociale e ad invertire le tendenze al declino socioeconomico e allo spopolamento delle zone rurali". Al fine di rendere i finanziamenti più sostenibili ed efficaci: "... gli interventi finanziati dovrebbero essere attuati sulla base di piani di sviluppo dei Comuni e dei servizi comunali di base, ove tali piani esistano, elaborati da uno o più Comuni rurali. Per creare sinergie e migliorare la cooperazione, gli interventi dovrebbero anche, se del caso, promuovere i collegamenti tra zone urbane e rurali. Gli Stati membri hanno la possibilità di dare priorità agli investimenti da parte di partenariati per lo sviluppo locale guidati dalla Comunità e ai progetti gestiti da organizzazioni locali"*⁶.

La Politica di sviluppo rurale, quindi, considera le infrastrutture primarie, secondarie e immateriali, elementi determinanti per la crescita delle aree rurali. Analizzando quanto riportato possiamo infatti affermare che esse contribuiscono a potenziare lo sviluppo dei territori attraverso la creazione di connessioni; siano esse di natura fisica, come i collegamenti tra zone urbane e rurali, di natura sociale, mediante la realizzazione di servizi e infrastrutture sociali in grado di contrastare lo spopolamento, nonché di natura progettuale, con la promozione di strategie per lo sviluppo locale e l'ideazione di piani di sviluppo locale.

Dalla lettura dei 21 Psr 2014-2020 abbiamo rilevato che, esclusi gli ambiti prettamente forestali e ambientali (che, come già accennato all'inizio del capitolo, abbiamo escluso dalla nostra analisi), le Misure potenzialmente destinate agli Enti locali nella programmazione in corso sono le seguenti:

- La Misura 4. Investimenti in immobilizzazioni materiali (art. 17). Al suo interno, le sotto-misure 4.3 Investimenti in infrastrutture per lo sviluppo l'ammodernamento e l'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura, compresi l'accesso ai terreni agricoli e forestali, la ricomposizione e il miglioramento fondiario, l'approvvigionamento e il risparmio di energia e risorse idriche; la Misura 4.4 Sostegno per investimenti non produttivi connessi all'adempimento degli obiettivi agro-climatico-ambientali).
- La Misura 5. Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici e introduzione di adeguate misure di prevenzione (art. 18).
- La Misura 7. Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali (art. 20).

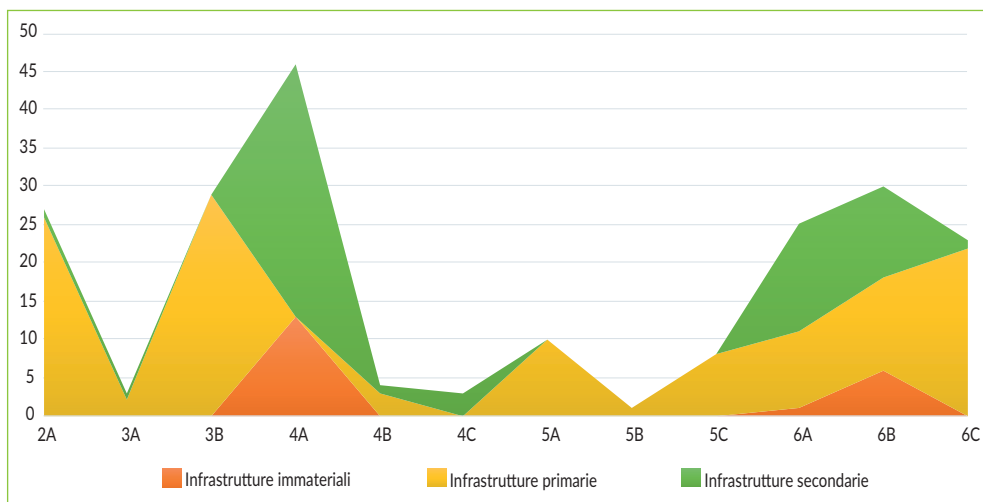
6. Consideranda n.19 del Regolamento CE n.1305/2013.

Si tratta di interventi finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche per il miglioramento della fruibilità ambientale, della competitività delle aziende agricole e della qualità di vita delle popolazioni nelle aree rurali.

Come già indicato, all'interno dei Psr, le Regioni hanno indicato per ciascuna operazione e per ogni sottomisura, le Focus Area a cui esse contribuiscono. Seguendo la metodologia di classificazione precedentemente descritta (cfr par. 4.1), pertanto, si è proceduto ad associare Focus Area, operazioni, e sotto-misure alle nostre macro-tipologie di intervento e macro-ambiti (infrastrutture primarie, secondarie e immateriali).

Nella Figura 4.4 sono riportati i risultati di detto lavoro (sulle ascisse le Focus Area e sulle ordinate il numero delle sotto-misure), mettendo in evidenza i collegamenti fra gli interventi di infrastrutturazione primaria, secondaria e immateriale e le Focus Area identificate.

Figura 4.4 – Psr 2014-2020. Numero di Misure Psr che finanziano interventi infrastrutturali per Focus Area di riferimento



Fonte: nostre elaborazioni su dati Psr.

La programmazione delle sotto-misure relative all'infrastrutturazione primaria delle aree rurali ha previsto il maggior numero di interventi nell'ambito della Focus Area 3B “Sostenere la prevenzione e la gestione dei rischi aziendali”. Con questo tipo di infrastrutture, riconducibili alla Misura 5, i beneficiari, compresi gli Enti locali,

pertanto, hanno la possibilità di prevedere interventi selvicolture di prevenzione, nonché interventi di manutenzione delle strutture e infrastrutture di antincendio boschivo come viabilità, depositi di acqua, invasi, magazzini per le attrezzature, etc.

Tuttavia, sono altrettanto numerosi gli interventi che contribuiscono alla Focus Area 2A *“Migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare la ristrutturazione e l’ammodernamento delle aziende agricole”*. Si tratta di interventi finalizzati a contrastare la chiusura di aziende in zone rurali, come la realizzazione o rifacimento di strade interpoderali per l’accesso alle aziende agricole e ai terreni forestali o migliorare le modalità di distribuzione e di accesso alle fonti energetiche e all’acqua (attraverso la sotto-misura 4.3). Viene quindi finanziata la realizzazione, ristrutturazione, messa in sicurezza, di opere di regimazione delle acque, tombini, cunette e tubazioni di attraversamento, guadi, ponti in legno, il rimodellamento e consolidamento di scarpate stradali, la realizzazione di muri di sostegno delle scarpate, gli adeguamenti e rettifiche dei tracciati, l’allargamento, nonché il miglioramento della rete viaria agro-silvopastorale di ogni ordine e grado, necessaria all’accesso e coltivazione dei fondi agricoli e forestali, e di altre strutture forestali, purché di libero accesso.

Relativamente alla Focus Area 5C *“Favorire l’approvvigionamento e l’utilizzo di fonti di energia rinnovabili”*, sono ben otto le Regioni⁷ che affidano agli Enti locali l’incentivazione di forme di produzione di energia pulita, tale a soddisfare non solo il consumo personale, ma anche la distribuzione e la vendita, oltre che a favorire l’utilizzo di sottoprodotti, materiali di scarto e residui. Inoltre, le infrastrutture primarie contribuiscono anche agli obiettivi di inclusione sociale previsti nella Focus Area 6C *“Promuovere l’accessibilità, l’uso e la qualità delle tecnologie dell’informazione e della Comunicazione (TIC) nelle zone rurali”* attraverso la creazione di infrastrutture per l’estensione della banda larga (sotto-misura 7.3) e alle finalità incluse nelle Focus Area 6A *“Favorire la diversificazione, la creazione e lo sviluppo di piccole imprese nonché l’occupazione”*; in quest’ultimo caso le infrastrutture primarie riguardano interventi di restauro, adeguamento e ristrutturazione di beni immobili finalizzati all’erogazione dei servizi (sottomisura 7.4) e la riqualificazione di spazi di verde pubblico attrezzato per attività ricreative nel tempo libero (sotto-misura 7.6). Infine, per quanto riguarda, le dotazioni infrastrutturali del territorio relativamente alla Focus Area 6B *“Stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali come motore per lo sviluppo”*, riguardano soprattutto interventi per il

7. Campania, Calabria, Basilicata, Lazio, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria.

miglioramento della ricettività (es. rifugi, bivacchi, ostelli) delle strutture a servizio della fruizione escursionistica (sotto-misura 7.5), nonché azioni per la diffusione delle attività culturali (sotto-misura 7.6), con il restauro di opere e manufatti e la riqualificazione sostanziale di aree e siti di fruizione pubblica espressione della storia, della cultura, del paesaggio e delle tradizioni rurali, situati nei borghi (muretti a secco, capanne di pastori, vecchi mulini e frantoi, fontanili e pozzi, forni, lavatoi, spazi ad uso comune).

Il contributo delle *infrastrutture secondarie* si muove principalmente nell'ambito della Focus Area 4A “*Salvaguardare, ripristinare e migliorare la biodiversità*”. Si tratta per lo più di investimenti non produttivi per il recupero naturalistico-ambientale e la riqualificazione paesaggistica di spazi aperti montani o collinari in alcuni casi abbandonati o degradati. Il paesaggio, quindi, conquista nelle strategie regionali un posto di rilevanza per la crescita delle aree rurali, nonché in quelle degli Enti locali, che sono i principali beneficiari di queste sotto-misure. La gran parte trovano collocazione all'interno della sottomisura 4.4, che si pone l'obiettivo di favorire il ripristino degli ecosistemi e il recupero della biodiversità sia di specie sia di habitat delle zone di Natura 2000 o altre zone poste a vincolo. Si tratta, nello specifico, di interventi atti a contrastare la semplificazione del territorio rurale, la riduzione della sua diversità biologica e il deterioramento del paesaggio, dovuti all'agricoltura intensiva e alla diffusione di infrastrutture e insediamenti commerciali, industriali e abitativi. Gli stessi interventi contribuiscono, in alcuni casi, alle Focus Area 4B “*Migliorare la gestione delle risorse idriche*” e 4C “*Prevenire l'erosione dei suoli e migliorare la gestione degli stessi*”; a conferma che il paesaggio, in tutte le sue forme, contribuisce alla qualità di vita della popolazione.

Altrettanto importante è il ruolo, nell'ambito delle infrastrutture sociali, delle misure che ricadono nelle Focus Area 6A, 6B e 6C. L'obiettivo degli interventi ricadenti in queste categorie di priorità, infatti, è di dotare il territorio di servizi alla popolazione (come centri per l'assistenza, musei, ambulatori, ecc.) allo scopo di coadiuvare lo sviluppo dell'economia locale favorendo la diversificazione e l'occupazione (sottomisura 7.4); inoltre, sono numerose anche le azioni che contribuiscono all'obiettivo sopra citato, attraverso il recupero di manufatti allo scopo di fornire, al territorio, luoghi di aggregazione per lo svolgimento di attività culturali e ricreative (sotto-misura 7.6). La stessa tipologia di investimenti, inoltre, concorre in alcune Regioni, al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo locale delle aree rurali e, in Emilia-Romagna, all'incremento dell'uso delle tecnologie (FA 6C).

Le *infrastrutture immateriali* riguardano studi e/o censimenti e intendono fornire gli strumenti per la definizione di piani di gestione e tutela del territorio. Per questo

motivo, i Psr 2014-2020 italiani indirizzano questo tipo di investimenti sugli obiettivi di ripristino della biodiversità (FA 4A *“Salvaguardare, ripristinare e migliorare la biodiversità”*) e su quelli relativi allo sviluppo socio-economico delle aree locali (FA 6B *“Stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali come motore per lo sviluppo”*). Nel primo caso, gli interventi prevedono la pianificazione delle aree della Rete Natura 2000 o altre aree soggette a vincolo per arrestare la perdita di biodiversità in ambito terrestre migliorando lo stato di conservazione delle specie e degli habitat di interesse Comunitario e salvaguardando la biodiversità legata al paesaggio rurale, mantenendo e ripristinando i servizi eco-sistemici (es. Liguria, sottomisura 7.1). Le infrastrutture immateriali collegate alla Focus Area 6B *“Stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali come motore per lo sviluppo”*, e quindi destinate a promuovere lo sviluppo locale, riguardano principalmente azioni di sistematizzazione delle informazioni (banche dati, ad esempio), con l'obiettivo di fornire indirizzi alle progettualità locali affinché siano in linea con le peculiarità degli ambiti di paesaggio e le specificità dei diversi contesti comunali (es. sotto-misura 7.6.2 in Piemonte). È interessante, infine, evidenziare il caso della Provincia Autonoma di Trento che individua nelle infrastrutture immateriali un elemento di rafforzamento della diversificazione del sistema economico locale (FA 6A), attraverso la sotto-misura 7.6.1, infatti, si prevede il finanziamento di studi territoriali per la pianificazione di misure per la riqualificazione del patrimonio naturale a livello aziendale.

4.5.1 Le risorse finanziarie e lo stato dell'arte

La struttura programmatica della programmazione 2014-2020 rende complicata la definizione della dimensione finanziaria delle misure destinate all'infrastrutturazione del territorio. I Psr, infatti, non prevedono la necessità di indicare la quantità di risorse da destinare alle singole sotto-misure; in questo modo, purtroppo, non è possibile definire gli importi programmati per gli interventi all'interno delle tre macro-categorie di infrastrutture da noi individuate a livello regionale. Tuttavia, all'interno dei Report trimestrali della Rete Rurale Nazionale sono indicati gli importi programmati per sotto-misura a livello nazionale. Possiamo, quindi, quantificare le risorse programmate per le sotto-misure da noi censite in 2.400 Milioni di Euro in tutta la Penisola. Rispetto al totale previsto dalle misure analizzate per la programmazione 2007-2013, si registra una crescita del 60%. La sotto-misura con il maggior importo programmato è la 4.3, destinata per lo più alla ge-

stione idrica, la realizzazione di acquedotti e strade interpoderali (*infrastrutture primarie*).

Per riuscire ad avere un quadro più dettagliato delle risorse finanziarie potenzialmente destinate agli Enti locali nel ciclo di programmazione 2014-2020 abbiamo concentrato la nostra attenzione agli importi messi a bando dalle Regioni alla data del 30 Novembre 2018. La classificazione in base alla metodologia finora adoperata è stata fatta tenendo conto della descrizione delle azioni ammissibili all'interno dei bandi.

La tabella 4.4, pertanto, illustra la distribuzione delle risorse programmata per i nostri macro-ambiti e macro-tipologie di intervento alla data sopra indicata. L'importo destinato alle tre macro-categorie (infrastrutture primarie, secondarie e immateriali) è di circa 790 Milioni di Euro, quindi il 33% di quanto programmato dalle 21 Regioni italiane per le misure da noi censite secondo i dati indicati nei Report trimestrali sullo stato di avanzamento finanziario dei Psr pubblicati dalla Rete Rurale Nazionale e consultabili sul suo sito (www.reterurale.it).

Tabella 4.4 – Risorse messe a bando per macro-categoria e macro-tipologia di intervento (migliaia di euro)

Primarie	Acquedotti	Banda larga (infrastrutture)	Impianti per prevenzione del dissesto idro-geologico	Ricostruzione strutture danneggiate	Viabilità interpodereale agro- silvo-forestale	Infrastrutture turistiche di piccola scala (chioschi, itinerari) e promozione	Produzione energia rinnovabile (impianti)	TOTALE
Risorse Finanziarie	143.229	19.737	-	43.905	187.878	48.850	41.682	485.281
Secondarie	sistemazione aree verdi (paesaggio, biodiversità)	recupero patrimonio culturale- manufatti (recupero edifici per musei, creazione strutture di fruibilità siti culturali e ambientali)		Servizi alla popolazione-polifunzionali (servizi per la mobilità, socio-assistenziali, animazione, strutture culturali)				
Risorse Finanziarie	123.719	72.639		86.768				283.126
Immateriali	studi aree comunali (fattibilità, piani di gestione aree naturali, banche dati)		studi in aree protette (fattibilità, piani di gestione aree naturali, banche dati)					
Risorse Finanziarie	1.050		20.965					22.015
Totale								790.422

Fonte: nostre elaborazioni su bandi regionali.

Per le infrastrutture primarie le Regioni hanno messo a bando il 71% delle risorse totali (per le tre macro-categorie da noi adottate) con la pubblicazione di 66 bandi (su 311 bandi emessi in totale). Il 39% dei 485 Milioni di Euro viene impegnato per la realizzazione di strade interpoderali e un 30% per la dotazione di acquedotti. Le risorse destinate allo sviluppo turistico delle aree rurali messe a bando ammontano a quasi 50 Milioni di Euro (tra infrastrutturazione e promozione); a tal proposito è importante sottolineare che, mentre nella scorsa programmazione la Misura preposta al turismo (la 313), pur prevedendo sia interventi di natura materiale – di infrastrutturazione – che di natura immateriale – promozione e commercializzazione – distingue chiaramente le risorse destinate all'uno o all'altro scopo, la Misura 7.5 della programmazione 2014-2020 – non evidenzia questa distinzione; pertanto, allo stato attuale, non siamo in grado di quantificare le risorse destinate ad azioni hardware o software sul territorio. Sempre nell'ambito delle iniziative per la diversificazione delle attività economiche, evidenziamo che il 9% delle risorse messe a bando per le infrastrutture primarie è destinato alla produzione di energia rinnovabile.

Le infrastrutture secondarie, invece, concentrano il 44% delle risorse messe a bando sul recupero del paesaggio, degli habitat naturali e della biodiversità; si tratta di circa 123 Milioni di Euro che si propongono di migliorare la qualità della vita della popolazione delle aree rurali tutelando gli spazi verdi e la dimensione naturale di questi territori. Ben 86 Milioni di Euro (il 36%) sono stati messi a disposizione dalle Regioni (10 su 21 allo stato attuale) per la creazione di servizi alla popolazione, di cui il 37% in Campania. Infine, la riqualificazione di manufatti o altri edifici di pregio storico, culturale e ambientale – concentrata principalmente sulla Misura 7.6 raccoglie il restante 26% delle risorse bandite per le infrastrutture sociali. Anche in questo caso, è la Campania a concentrare la quota maggiore di finanziamenti; 35 Milioni di Euro, cioè il 49% del budget destinato a tale scopo a livello nazionale. Sono, invece, 22 Milioni di Euro le risorse messe a bando fino al 30 Novembre 2018 per le infrastrutture immateriali; in questa programmazione è stata prevista, rispetto al passato, una sottomisura specifica agli investimenti per studi, per la costruzione di database e per la redazione di piani di gestione; ci si aspetta, pertanto, un'attenzione maggiore nei confronti delle azioni preliminari o di coordinamento di interventi di natura più materiale.

4.6 Conclusioni

La connessione tra necessità infrastrutturale e crescita dei territori sembra essere confermata dalla scelta strategica operata dalle Regioni nel passaggio da una programmazione all'altra; nonostante l'aumento delle risorse, ad ogni modo, non si è assistito ad un sostanziale cambiamento nella distribuzione del budget programmato tra le macro-categorie di infrastrutture analizzate, prediligendo gli investimenti sulle infrastrutture primarie.

La nostra ricerca, tuttavia, evidenzia una problematica particolarmente urgente nell'analisi degli interventi previsti dalle Regioni, ovvero la difficoltà di reperire informazioni di dettaglio sulle risorse finanziarie. Come già anticipato, infatti, i dati di spesa per la programmazione 2007-2013 riportano solo le risorse utilizzate nei bandi a regia regionale. Per quanto riguarda la programmazione 2014-2020, inoltre, la questione scaturisce dalla struttura programmatica prevista dal Regolamento n.1305/2013, che vede, come già sottolineato, l'eliminazione degli Assi e l'accorpamento di misure e sotto-misure in Focus e Priorità. In tal modo, è impossibile risalire ai dati finanziari alle singole sotto-misure e, di conseguenza, scorporare gli output di spesa degli interventi realizzati. Questa carenza di informazioni riguarda sia il budget programmato – per il quale le Regioni non sono chiamati ad indicare l'importo – che quello speso – che viene aggregato per Focus Area.

A causa del disallineamento tra le informazioni relative ai due cicli di programmazione, quindi, risulta difficile entrare nel dettaglio di un'analisi comparativa tra passato e presente; questa difficoltà, inoltre, influisce negativamente anche sulle proiezioni delle politiche future. Ne deriva, pertanto, che un quadro incompleto dell'implementazione degli interventi di sviluppo rurale riduce la capacità per i ricercatori, i policy maker e i valutatori di comprendere appieno la dimensione economica delle politiche destinate agli Enti locali, di verificare l'attrattività delle misure nonché di valutare il loro impatto sul territorio. Sarebbe auspicabile, quindi, favorire una maggiore omogeneità delle informazioni nonché un'attenzione maggiore ai flussi finanziari delle misure a livello di intervento e di beneficiario, così da ottimizzare l'impatto dei finanziamenti pubblici, indirizzandoli con maggiore efficacia verso gli ambiti più idonei ai fabbisogni espressi dalle aree rurali. In questa direzione si inserisce l'iniziativa avviata dalla Rete Rurale Nazionale che prevede l'istituzione di un tavolo tecnico di monitoraggio, con il quale, attraverso la collaborazione tra Organismi pagatori, AdG e i responsabili dei Sistemi Informativi (Sian) ci si propone la condivisione di indicatori e procedure per ridurre, per quanto possibile, le differenze di rilevazione a livello regionale e favorire lo scambio di dati.

Bibliografia

- Carosi C., (2014) in Opere di urbanizzazione in *“Ventuno parole per l'urbanistica”*, Aracne editrice, dicembre.
- Lauricella P., (2016) *“Psr 2014-2020 - Il paesaggio rurale e le misure dei Psr 2014-2020”* - Rete Rurale Nazionale, Roma, ottobre.
- Tarangoli S., (2014) *“I Psr 2014-2020: prime impressioni sull'impianto strategico e le scelte delle Regioni”*, in *Agriregionieuropa*, n.10, settembre.
- Rubino P., (2000) *“I settori infrastrutturali di servizio pubblico: caratteristiche economiche e loro regolazione”*, in: A. Biancardi (a cura di), *L'eccezione e la regola: tariffe, contratti e infrastrutture*, Il Mulino, Bologna.

Le misure del Psr per gli Enti locali: i risultati di un'indagine di campo¹

5.1 Obiettivi, strumenti e metodologia di indagine

Nel presente capitolo si descrivono gli obiettivi, la metodologia, gli strumenti adottati e i risultati conseguiti nell'ambito di un'indagine volta ad analizzare gli elementi di interesse del sistema dei Comuni nell'attuazione dei Programmi di sviluppo rurale (Psr) degli ultimi due periodi di programmazione. Nello specifico, l'indagine, che si è svolta nel biennio 2017-2018, ha assunto come casi studio i Psr delle regioni Emilia-Romagna, Veneto, Liguria e Puglia, e ha focalizzato la sua attenzione sulle criticità, le lezioni apprese e le opportunità emerse nell'attuazione degli interventi cofinanziati dai Psr esaminati e di interesse, diretto e/o indiretto, dei Comuni singoli e/o associati. È stata così realizzata un'analisi di carattere quantitativo e qualitativo su dati, elementi e informazioni concernenti le misure Psr di interesse dei Comuni e attivate nella fase di programmazione 2007-2013, nonché in quella tutt'ora in corso (2014-2020). Le attività di analisi sono state realizzate sia in modalità desk che mediante confronti sul territorio con operatori e testimoni privilegiati. La nostra analisi ha, quindi, tratteggiato il contributo delle amministrazioni comunali all'attuazione dei singoli Psr esaminati, descrivendo le amministrazioni coinvolte, le tipologie di interventi attuati e le risorse impegnate. Al suo termine sono state tratte alcune considerazioni di sintesi sull'efficacia del contributo dei Comuni all'attuazione dei Psr.

Sul versante dell'analisi quantitativa, la nostra principale fonte informativa è stata rappresentata dai quattro Programmi di sviluppo rurale approvati dalla Commissione europea, dai relativi Rapporti Annuali di Esecuzione e, infine, dai dati di monitoraggio fisico e finanziario degli interventi realizzati.

Ai fini dell'indagine, sono stati presi in considerazione, in particolare, i dati relativi alle zonizzazioni delle aree rurali regionali definite in ciascun Psr; le modalità di attuazione degli interventi previsti dalle misure a beneficio dei Comuni; le caratteristiche dei progetti presen-

1. Il capitolo riporta i principali risultati emersi da una ricerca su campo condotta da personale Crea e Ifel. Le attività condotte da Ifel sono state coordinate da Francesco Monaco.

tati, approvati e finanziati; il valore degli investimenti attivati, degli aiuti concessi e di quelli effettivamente saldati.

Per l'analisi qualitativa ci si è avvalsi principalmente di due fonti: interviste focalizzate a testimoni privilegiati e report redatti in occasioni di alcuni incontri territoriali organizzati dalla Rete Rurale Nazionale nelle quattro regioni.

Relativamente alle *interviste ai testimoni privilegiati*, tra fine 2017 e inizi 2018 sono state condotte 24 interviste focalizzate a funzionari di Enti locali che operano in tre delle quattro regioni oggetto di studio: Emilia-Romagna, Veneto e Puglia. Per la Liguria, considerando che, nella programmazione 2007-2013, gli Enti locali non sono stati beneficiari diretti delle misure del Psr, si è rinunciato a interloquire con loro relativamente a questa fase programmatica; mentre, per la fase 2014-2020, in considerazione del fatto che l'Anci regionale è stata incaricata di svolgere alcune attività di assistenza tecnica e di supporto all'attuazione del Psr, si è deciso di procedere con un'unica intervista al Direttore dell'Anci Liguria, in rappresentanza dei Comuni liguri.

Per ciascuna delle tre regioni oggetto di interviste, l'individuazione dei 24 Enti locali e, di conseguenza dei relativi funzionari da intervistare, è avvenuta attingendo all'elenco degli Enti pubblici beneficiari delle misure dei Psr 2007-2013 e, tenendo conto della dimensione demografica, della localizzazione (enti ricadenti in diverse province, sia in aree montane che rurali), nonché del numero di progetti finanziati. Dai suddetti elenchi, è stato individuato un panel di potenziali soggetti da intervistare, in ragione di almeno uno per provincia più due-tre potenziali di riserva (ai quali ricorrere per impossibilità o indisponibilità di contatto, o in caso di insufficienti ed inadeguate risposte ottenute).

I testimoni privilegiati intervistati rivestono prevalentemente il ruolo di dirigenti, responsabili e funzionari degli uffici appartenenti all'area tecnica di Comuni e Unioni di Comuni, risultati beneficiari diretti dei contributi pubblici dei Psr 2007-2013.

L'indagine è stata orientata a un duplice obiettivo:

- a) con riferimento all'esperienza del Psr 2007-2013, l'obiettivo è stato quello di rilevare l'opinione degli Enti locali circa l'effettiva sostenibilità della loro partecipazione all'attuazione delle Misure del Psr, approfondendo tre temi: a) l'efficacia delle attività di informazione e supporto attivate dalle rispettive Regioni; b) le caratteristiche dei bandi cui avevano partecipato (requisiti di partecipazione, leggibilità del bando e tempistica); c) le criticità incontrate dall'Ente nelle fasi di progettazione, di monitoraggio e di rendicontazione-certificazione degli interventi;
- b) per quanto riguarda la Programmazione 2014-2020, si è inteso, invece, rilevare l'opinione degli Enti pubblici circa la rispondenza delle Misure del Psr 2014-2020 ai fab-

bisogni del territorio, nonché conoscere il grado di coinvolgimento degli stessi Enti pubblici nella fase di definizione delle priorità in fase di programmazione dei Psr.

Le interviste sono state condotte telefonicamente, seguendo una traccia articolata in sette punti, di cui cinque dedicati alle esperienze della Programmazione 2007-2013 e due relativi alla Programmazione 2014-2020. I risultati delle singole interviste sono stati riportati in apposite schede, necessarie alla successiva lettura orizzontale delle informazioni raccolte.

Nella Tabella che segue è riportato l'elenco dei Comuni intervistati, per ognuno dei quali sono indicati la popolazione e il numero di progetti finanziati nell'ambito del Psr 2007-2013, nonché degli eventuali progetti cofinanziati nell'ambito del Psr 2014-2020. Come si vedrà dalla Tabella 5.1, sono soltanto quattro i Comuni che hanno dichiarato, al momento dell'intervista, di avere progetti cofinanziati nella fase di programmazione 2014-2020. Ciò è da imputare principalmente al fatto che le misure di interesse dei Comuni non erano, al momento della rilevazione, nella gran parte dei casi, ancora state messe a bando.

Tabella 5.1 – Elenco degli Enti locali intervistati

Regione	Provincia	Comune	Popolazione (al 01/01/2017)	N. interventi finanziati dal Psr 2007-2013	Partecipazione a progetti finanziati dal Psr 2014-2020
Emilia-Romagna	BO	Casalecchio di Reno	36.517	3	No
Emilia-Romagna	BO	Monte San Pietro	10.950	3	No
Emilia-Romagna	FC	Santa Sofia	4.117	6	Sì
Emilia-Romagna	MO	Spilamberto	4.117	2	No
Emilia-Romagna	PC	Gragnano Trebbiense	4.591	1	No
Emilia-Romagna	PR	Comune di Berceto	2.050	1	Sì
Emilia-Romagna	RA	Brisighella	7.629	1	No
Emilia-Romagna	RE	Ventasso *	4.220	19	Sì
Veneto	BL	Belluno	35.876	4	No
Veneto	BL	Lamon	2.842	5	Sì
Veneto	PD	Camposampiero **	98.117	1	No
Veneto	VE	San Donà di Piave	41.856	6	No
Veneto	TV	Valdobbiadene	10.409	6	No
Veneto	TV	Fregona	2.987	7	No
Veneto	VI	Roana	4.299	10	No
Veneto	VR	Cologna Veneta	8.605	4	No
Puglia	BA	Conversano	26.144	3	No
Puglia	BA	Noci	19.211	3	No
Puglia	BR	Cisternino	11.600	4	No
Puglia	FG	Bovino	3.275	4	No
Puglia	FG	Orsara di Puglia	2.738	2	No
Puglia	LE	Nardò	31.511	2	No
Puglia	LE	Otranto	5.742	2	No
Puglia	TA	Ginosa	22.547	2	No

*Già Unione dei Comuni dell'Alto Appennino Reggiano.

**Capofila della Federazione dei Comuni del Camposampierese.

Il panel degli Enti locali intervistati è costituito per poco più del 40% (10 su 24) da Comuni con popolazione inferiore a 5mila abitanti e per circa il 55% da Comuni medio-grandi (popolazione compresa fra 5mila e 50mila ab.); uno solo degli Enti coinvolti nell'indagine (la Federazione dei Comuni del Camposampierese, in provincia di Padova) conta oltre 50mila abitanti.

Relativamente agli **incontri territoriali**, gli stessi sono stati organizzati dalla Rete Rurale Nazionale – in collaborazione con Ifel-Anci – sotto forma di workshop, con la finalità di condurre un dibattito sulle principali criticità incontrate nella programmazione e attuazione degli interventi cofinanziati dal Feasr e condividere delle proposte di potenziali soluzioni.

Nello specifico i Workshop hanno avuto come obiettivo, quello di:

- interrogarsi sulle opportunità legate al superamento della frammentazione amministrativa del territorio e del suo impatto sugli interventi finanziati dai Psr;
- riflettere sull'utilizzo di strumenti di programmazione concertata per la tipologia di interventi che interessano le amministrazioni comunali;
- verificare, nel caso di attuazione delle Misure attraverso bandi competitivi, il grado di coinvolgimento dei Comuni nella predisposizione dei bandi di gara, al fine di evitare i c.d. bandi “ciechi”, ovvero non rispondenti a fabbisogni, requisiti e capacità di progettazione e di attuazione degli Enti locali;
- valutare il grado di coerenza degli interventi Psr 2014-2020 con i fabbisogni del territorio e la possibilità di una riprogrammazione degli stessi con il coinvolgimento dei Comuni e di altri stakeholders pubblici e privati.

Ai workshop sono intervenute le Autorità di Gestione dei Psr e altri soggetti di rilievo dell'Amministrazione regionale, le cui relazioni presentate durante i lavori hanno evidenziato una serie di problematiche riscontrate relativamente a più aspetti, quali:

- il grado di partecipazione nella predisposizione dei bandi Psr da parte dei Comuni (ad es., in relazione ai requisiti di accesso e al livello di progettazione – fattibilità, preliminare, definitivo – richiesti dal bando);
- il livello di qualità dei progetti presentati dai Comuni candidati al finanziamento;
- l'operato dei Comuni nell'applicare le modalità di realizzazione degli interventi (ad es., se è stato rispettato il cronoprogramma di attuazione dei progetti e se sono state rispettate le norme del nuovo Codice degli appalti pubblici);
- le ragioni di ricorrere al metodo di concertazione inter-istituzionale fra AdG e Comuni nella programmazione degli interventi al fine di contribuire a superare

la frammentazione e a migliorare l'attuazione e l'impatto degli investimenti pubblici;

- le ragioni di dare priorità alle aggregazioni intercomunali di gestione associata di servizi e funzioni tra i beneficiari rispetto ai singoli Comuni, al fine di superare la frammentazione degli interventi e le criticità legate alla capacità di progettazione strategica per il territorio, di partecipazione ai bandi e di realizzazione/gestione degli interventi cofinanziati dal Feasr delle singole amministrazioni dei Comuni delle aree rurali.

Agli incontri hanno anche preso la parola i rappresentanti dei Comuni, al fine di illustrare anche il loro punto di vista e descrivere le criticità incontrate nell'attuazione dei progetti finanziati, nonché di evidenziare i fabbisogni di intervento. Nello specifico, le loro relazioni hanno evidenziato:

- le attività amministrative e di progettazione necessarie per accedere ai bandi del Psr (criticità, costi e fabbisogni di supporto);
- le attività amministrative e gestionali necessarie per assicurare la realizzazione degli interventi nel rispetto dei tempi richiesti dalla programmazione, delle regole di rendicontazione e controllo del Feasr e delle norme del nuovo codice degli appalti (criticità, costi e fabbisogni di supporto);
- le opportunità di miglioramento di efficienza, efficacia e impatto degli interventi, connesse alla gestione associata di servizi e funzioni, in termini di capacità di progettazione e di partecipazione ai bandi e di capacità di realizzazione/gestione degli interventi.

Gli incontri sono stati funzionali anche a individuare buone pratiche da veicolare fra i partecipanti agli incontri.

Per una descrizione puntuale sui workshop realizzati – a livello di metodologia adottata, contenuto e risultati – si rimanda al Rapporto Tecnico “Il ruolo degli Enti locali nella politica di sviluppo rurale: criticità e lezioni apprese nei workshop territoriali”, diffuso dalla Rete Rurale Nazionale nel maggio 2018².

Di seguito si presenteranno i risultati dell'analisi a livello di singola regione, per poi concludere il capitolo con delle riflessioni conclusive e di carattere orizzontale.

2. Il Rapporto è scaricabile dall'indirizzo: www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/18352

5.2 L'indagine di campo: contenuti e risultati delle analisi

5.2.1 Il Programma di Sviluppo Rurale in regione Emilia-Romagna

5.2.1.1 Analisi quantitativa

Il Psr Emilia-Romagna 2007-2013 ha suddiviso il territorio della regione in funzione delle caratteristiche rurali, classificando i Comuni in quattro distinte tipologie: la prima (aree A) – che raggruppa le aree urbane e periurbane –, è composta da nove Comuni e copre l'11% del territorio regionale; le aree rurali ad agricoltura intensiva (Aree B) interessano il 21% del territorio e sono rappresentate dalle zone pianeggianti delle province (Modena, Reggio Emilia, Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini); le aree rurali ad agricoltura intermedia (Aree C), che rappresentano il 31% del territorio regionale e corrispondono, in particolare, alle zone di pianura delle province di Piacenza, Parma e Bologna e alla provincia di Ferrara; le aree rurali con complessivi problemi di sviluppo (Aree D), che rappresentano la porzione di territorio più estesa (37%), corrispondono alla zona appenninica della regione e, in termini di popolazione residente, rappresentano solo l'8% della popolazione complessiva (cfr. Tab. 5.2).

Tabella 5.2 – Regione Emilia-Romagna. Comuni per carattere di ruralità

Carattere di ruralità		Numero Comuni	Popolazione residente 2011		Superficie territoriale	
Codice	Descrizione		N.	%	Kmq	%
A	Aree urbane e periurbane	9	1.531.094	35	2.356	11
B	Aree rurali ad agricoltura intensiva	108	1.368.430	32	4.570	21
C	Aree rurali intermedie	112	1.104.179	25	6.642	31
D	Aree rurali con problemi di sviluppo.	102	338.432	8	7.918	37
Totale		331	4.342.135	100	21.486	100

Fonte: nostre elaborazioni su dati Psr Regione Emilia-Romagna.

La dotazione finanziaria complessiva del Psr Emilia-Romagna 2007-2013 è pari complessivamente a circa 1.150 Milioni di Euro. Le Misure di interesse specifico per i Comuni sono:

Per l'Asse 1 “Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale”:

Misura 125 – Infrastrutture connesse allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura.

Per l'Asse 3 “Migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche”:

Misura 313 – Incentivazione di attività turistiche.

Misura 321 – Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale.

Misura 322 – Sviluppo e rinnovamento dei villaggi.

È nell'Asse 3 che si concentra il maggior numero di progetti presentati da parte dei Comuni, in forma singola o associata, ed è ad esso che è stata principalmente indirizzata la nostra analisi. Si tratta di un Asse che, in fase di attuazione, è stato più volte riprogrammato: delle tredici modifiche del Psr Emilia-Romagna (riguardanti anche il piano finanziario), ben undici hanno interessato l'Asse 3. L'Asse, inizialmente previsto con una dotazione di 97,5 Milioni di Euro, con la rimodulazione finanziaria del 2009 ha visto innalzare la sua capienza di 14,7 Milioni di Euro per poi arrivare a chiusura programmazione (anno 2015) ad un assestamento finanziario conclusivo a valori sostanzialmente simili a quelli previsti originariamente: 98,5 Milioni di Euro, pari all'8% della dotazione complessiva del Programma. Un'analisi trasversale degli interventi cofinanziati dalle tre misure dell'Asse 3 evidenzia che ben 200 hanno interessato i Comuni come beneficiari. Di questi ultimi, uno solo, non è giunto a conclusione.

Tabella 5.3 – Psr 2007-2013 – Asse 3: progetti finanziati ai Comuni – Regione Emilia-Romagna

Misura	Progetti finanziati	Progetti decaduti	Progetti conclusi	Tasso di mortalità
	(A)	(B)	(C)	(B/A)
313	25	1	24	4
321	54		54	–
322	121		121	–
Totale	200	1	199	0,5

Fonte: nostre elaborazioni su dati Psr Regione Emilia-Romagna.

Il valore complessivo degli aiuti concessi ai 200 progetti corrisponde a circa 22,6 Milioni di Euro, importo quasi interamente speso dai Comuni beneficiari (99%). Il contributo medio erogato sul totale del liquidato è stato di circa 113mila euro; la Misura 313 è quella che registra l'importo medio più basso, quasi la metà delle altre due misure (Tabella 5.4).

Tabella 5.4 – Psr 2007-2013: dati finanziari dei progetti di interesse dei Comuni (euro) – Regione Emilia-Romagna

Misura	Spesa ammessa (A)	Aiuto concesso (B)	Aiuto liquidato (C)	Residui (B-C)	Efficienza di spesa (C/B)	Importo medio investimento cofinanziato
313	2.588.803	1.647.037	1.643.539	3.498	99,8	68.481
321	10.203.282	6.703.514	6.703.514	0	100	124.139
322	22.246.279	14.255.418	14.255.418	0	100	117.813
Totale	35.038.364	22.605.969	22.602.471	3.498	99,9	113.580

Fonte: nostre elaborazioni su dati Psr Regione Emilia-Romagna.

Uno sguardo alla distribuzione territoriale dei 199 progetti realizzati dagli Enti locali evidenzia come il 65% degli aiuti concessi (pari a oltre 14,6 milioni) siano stati destinati alle aree D; seguono le aree C, con più di 5,7 milioni di aiuti e le aree B con 2,2 Milioni di Euro. Da evidenziare come nell'area A ricada l'unico progetto che, pur avendo ricevuto il 50% del finanziamento richiesto, non è stato portato a termine.

Tabella 5.5 – Psr 2007-2013: dati finanziari progetti di interesse dei Comuni per tipologie aree rurali (euro) – Regione Emilia-Romagna

Carattere di ruralità	Aiuto concesso	Aiuto liquidato totale
	(B)	(C)
A	3.498	0
B	2.202.322	2.202.322
C	5.763.584	5.763.584
D	14.636.565	14.636.565
Totale	22.605.969	22.602.471

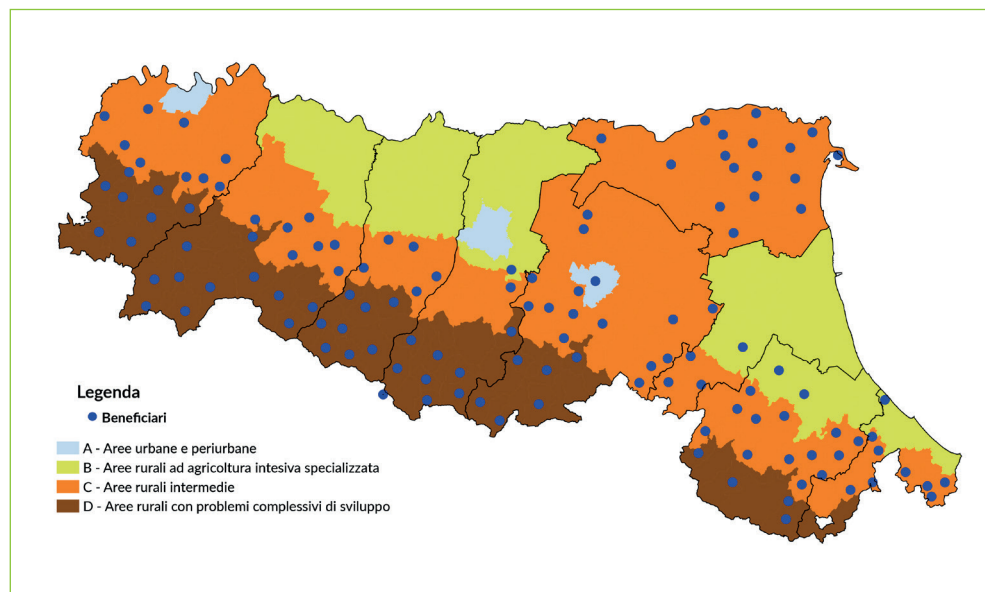
Fonte: nostre elaborazioni su dati Psr Regione Emilia-Romagna.

Come si evince anche dalla Figura 5.1, gran parte dei Comuni beneficiari sono quelli della fascia appenninica, ovvero le Aree D.

Rispetto alla programmazione 2014-2020, il Psr della Regione Emilia-Romagna dispone di una “buona” dotazione finanziaria per quanto riguarda le misure di interesse degli Enti che operano sul territorio. Questo è frutto di metodi di governance multilivello applicati ormai da due cicli di programmazione e che vedono l'utilizzo di modelli di programmazione negoziata e di co-progettazione con gli Enti locali degli interventi destinati a infrastrutturazione e servizi ai territori. Tali prassi sono

praticate anche attraverso un'interlocuzione costante e la concertazione sistematica “istituzionalizzata” degli interventi Psr con le rappresentanze istituzionali degli Enti locali. Il risultato principale di detta modalità di programmazione è che gli interventi, soprattutto quelli ritenuti strategici, sono concentrati in specifiche aree territoriali regionali e prevedono a monte l'individuazione dei soggetti istituzionali locali da coinvolgere (Comuni in primis, ma in concerto con altri enti, quali le ASP per gli interventi nel settore della sanità). Nella fase 2014-2020, nello specifico, l'Autorità di Gestione del Psr ha proceduto con la programmazione negoziata degli interventi in due settori cruciali per le amministrazioni locali, ovvero quelli dei servizi socio-sanitari – con le “Case della salute” – e la infrastrutturazione per la banda larga (quest'ultima ha drenato risorse pari a 49 Milioni di Euro). Nello stesso tempo, tali tipologie di interventi sono state concentrate su determinati territori, sulla base di fabbisogni prioritari individuati con il partenariato istituzionale. La scelta di intervenire su fabbisogni prioritari, di concentrare gli interventi su determinati territori e di concertare dette scelte con il sistema dei Comuni ha permesso di arrivare accelerare le procedure attuative, tanto che, a giugno 2017, erano già stati emanati tutti i bandi o avvisi.

Figura 5.1 – I Comuni beneficiari del Psr Emilia-Romagna 2007-2013



Fonte: nostre elaborazioni su dati Psr.

5.2.1.2 I risultati dell'analisi qualitativa

Le interviste condotte con i referenti degli Enti locali dell'Emilia-Romagna hanno coinvolto otto soggetti, di cui sette in rappresentanza di singoli Comuni ed uno in rappresentanza di un'Unione di Comuni (cfr. Tab. 5.1). Si tratta di municipalità dislocate nelle diverse province emiliane. Sette degli intervistati sono responsabili e funzionari del Servizio Lavori Pubblici, mentre uno è un Sindaco. Tutti hanno mostrato un buon livello di conoscenza sul tema dell'indagine. Come riportato nella Tabella 5.1, al momento della rilevazione solo due di questi Enti risultavano essere beneficiari anche di contributi a valere sul Psr 2014-2020.

Relativamente all'altro strumento di rilevazione, i workshop territoriali, l'incontro dedicato al Psr Emilia-Romagna si è tenuto a luglio 2017 a Bologna. Sul fronte regionale, hanno partecipato il personale dell'Ufficio dell'AdG del Programma di sviluppo rurale, il rappresentante dell'Agrea – Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura; sul fronte degli Enti locali hanno partecipato rappresentanti sia tecnici che politici dei Comuni, delle Unioni di comuni e dei Gal, nonché delle rappresentanze territoriali dei Comuni, ovvero Anci Emilia-Romagna e Uncem. L'incontro ha offerto informazioni ed elementi utili per valutare gli aspetti critici, le soluzioni e gli aggiustamenti adottati dall'amministrazione regionale, sia relativamente alla fase di programmazione degli interventi destinati ai Comuni, sia per quanto riguarda la loro attuazione. Di seguito si riportano i principali risultati emersi dalle interviste e dall'incontro territoriale, suddivisi per macro-ambiti.

a) Efficacia delle attività di comunicazione, informazione e supporto ai Comuni su tempi e contenuti dei bandi (Psr 2007-2013).

È stata rilevata una valutazione generalmente positiva sull'attività di comunicazione, informazione e supporto ai Comuni svolta dalla Regione, con l'ausilio dell'Agrea, lungo tutto il ciclo di vita delle procedure, ovvero sia prima che dopo la pubblicazione dei bandi.

Particolare apprezzamento è stato espresso per quanto riguarda gli incontri organizzati presso le Province, nel corso dei quali sono stati illustrati efficacemente i contenuti dei bandi e i punti salienti delle regole per la rendicontazione. Dalle interviste è emerso che i Comuni che non hanno partecipato a tali incontri hanno successivamente incontrato maggiori difficoltà nella predisposizione della domanda di aiuto e presentazione dei progetti, tenuto conto dei ridotti tempi a disposizione e della complessità degli adempimenti amministrativi.

Sono state particolarmente apprezzate le attività di supporto e di accompagnamento agli Enti locali svolte da Agrea: l'Agenzia ha assicurato un servizio di Help Desk (contattabile telefonicamente e per e-mail) che ha facilitato la compilazione delle domande, trasmesse mediante un applicativo on-line; anche dopo l'ammissione al finanziamento, l'Agenzia ha organizzato diversi seminari, nell'ambito dei quali sono state illustrate tutte le procedure di controllo e di rendicontazione. Agrea ha anche svolto attività di assistenza puntuale a favore dei beneficiari nelle fasi di rendicontazione e certificazione degli interventi.

b) Sostenibilità della partecipazione degli Enti locali all'attuazione degli interventi di cui sono destinatari – valutazione dei bandi Psr 2007-2013.

In linea di massima, dalle interviste è emerso che le procedure per la partecipazione ai bandi del Psr 2007-2013 fossero facili da applicare ed evidenziavano chiaramente i requisiti di ammissibilità per accedere ai finanziamenti (in questo ha influito molto l'attività informativa svolta dalla Regione). Contestualmente è stato evidenziato che le maggiori criticità riscontrate hanno riguardato il livello di pertinenza dei bandi: secondo alcuni degli intervistati, i bandi erano stati *“disegnati per le aziende agricole e scollegati dalla realtà degli Enti pubblici”*. Inoltre, sono state riscontrate – per specifiche tipologie di intervento – difficoltà nella definizione e quantificazione degli obiettivi e dei risultati attesi in fase di progettazione, richiesta questa che oggettivamente si è mostrata incompatibile con i ristretti tempi a disposizione. Tali difficoltà sono strettamente legate alla complessità delle regole adottabili per gli affidamenti degli incarichi per la progettazione, in applicazione del Codice sugli Appalti pubblici. In merito a questa problematica gli intervistati hanno evidenziato la necessità di rendere la tempistica dei bandi più coerente con i tempi necessari ad attuare le procedure di affidamento.

Un'altra criticità rilevata riguarda la tempistica dei bandi, che talvolta appare non coordinata con la programmazione finanziaria dei Comuni. Ad esempio, un comune ha l'obbligo di inserire a bilancio i costi di progettazione e tale voce di costo è relativa a tutta la programmazione, non riconducibile soltanto agli interventi cofinanziati dal Psr. Tale difficoltà, secondo i nostri intervistati, potrebbe essere risolta pubblicando i bandi negli ultimi mesi dell'anno (da ottobre a novembre), nel momento in cui è predisposto il bilancio comunale.

Un'altra criticità evidenziata, di carattere finanziario, attiene il rimborso dell'I-VA, che, come noto, nel Psr Emilia-Romagna, non è considerata un costo ammissibile, a differenza di altri Psr.

Un accorgimento adottato dall'AdG e apprezzato dai nostri intervistati, è stato quello di strutturare i bandi in modo da poter utilizzare l'overbooking e in tal caso, con risorse rinvenienti, far scorrere la graduatoria degli ammessi a finanziamento.

c) Attuazione degli interventi: criticità dettate dalle risorse umane e dai costi per la progettazione. (Psr 2007-2013).

Per la gran parte degli intervistati la progettazione degli interventi cofinanziati dal Psr è sostanzialmente irrealizzabile avvalendosi delle sole risorse umane interne all'Ente, in quanto scarseggiano le capacità e le competenze per predisporre i progetti secondo le regole e le procedure previste. Secondo alcuni di essi, anche a causa dei tagli e mancati reintegri di personale, i Comuni – soprattutto quelli di minori dimensioni demografiche – attualmente sarebbero in grado di predisporre solo progetti preliminari o candidare progetti definitivi già disponibili.

Inoltre, è stato evidenziato che l'adozione della soglia del 10% sull'importo complessivo degli interventi quale rimborso per i costi della progettazione è ritenuta insufficiente per i progetti molto complessi, per esempio quelli nel campo delle fonti rinnovabili. A proposito dei costi di progettazione, tutti i soggetti intervistati hanno evidenziato l'opportunità di predisporre un apposito fondo rotativo regionale per la copertura di tale voce, che consentirebbe la predisposizione di una sorta di *“parco progetti per lo sviluppo delle aree rurali e montane”*; tale fondo, si è suggerito, potrebbe essere costituito con risorse provenienti da risorse regionali o anche da altri Programmi, per cui è evidenziata l'importanza del coordinamento ed il dialogo tra le diverse strutture regionali.

Un altro aspetto evidenziato e da ricondurre all'attuazione degli interventi, sono le criticità connesse all'applicazione delle norme del Codice degli appalti pubblici e alle regole di contabilità pubblica in materia, ad esempio, le anticipazioni delle spese di avvio dei lavori. La scarsa disponibilità di risorse finanziarie nei bilanci dei Comuni, come già evidenziato, oltre ai vincoli di finanza pubblica, ha reso problematico l'avvio degli interventi da parte del Comune, dal momento che il primo trasferimento delle risorse assegnate da parte dell'AdG regionale

avviene solo al primo stato di avanzamento lavori. Data l'impossibilità, sulla base della normativa regionale, di ricorrere alla presentazione di fideiussione da parte del Comune per ricevere anticipazioni di risorse a valere sul finanziamento assegnatogli, e neppure di presentare documentazione equivalente (ad es., la lettera della ragioneria con la dichiarazione "restituirò", o capitolo specifico vincolato), i nostri intervistati evidenziano la necessità di attivare in ambito Psr strumenti di garanzia per l'eventuale richiesta di mutui o prestiti da parte di quei Comuni che non abbiano a bilancio le risorse necessarie per l'anticipazione delle spese di avvio dei lavori.

Come già detto, gli interventi finanziati dai Psr si caratterizzano spesso per una certa frammentarietà e per la ridotta dimensione finanziaria e fisica, con la conseguenza di ridurre il loro impatto sullo sviluppo locale. Questo è vero soprattutto quando le misure Psr richiedono – in fase di emanazione del bando – la progettazione definitiva. In passato, la scelta della Regione di richiedere fin dall'inizio progetti definitivi ed esecutivi, era dettata dal fatto che lo studio di fattibilità preliminare non consentiva di identificare i costi del progetto. Questa posizione non teneva conto, però, del fatto che la progettazione di qualità ha un costo per lo sforzo (anche in termini finanziari) di progettazione del Comune, a cui si aggiunge il rischio che il progetto presentato non venga "ripagato" con l'assegnazione del finanziamento. Secondo i nostri intervistati, la scesa in campo delle Unioni di Comuni, attraverso la gestione in forma associata di funzioni e servizi strategici per gli Enti locali potrebbe attutire tale problematica e soprattutto potrebbe rappresentare una risposta adeguata a fare pianificazione territoriale e programmare interventi integrati per lo sviluppo locale, anche al di fuori del Psr. Di fatto, è intuitivo che l'Unione ha maggiori chances di disporre di professionalità, praticamente inesistenti nei Comuni medio-piccoli, di realizzare una progettazione di area vasta, presentare e realizzare interventi di ampio respiro. In Emilia-Romagna, a tal proposito, si riscontra sicuramente un notevole livello di maturità ed esperienze molto positive, con Unioni – anche nate dalle ex Comunità Montane – che realizzano servizi reali e sono in grado di convenzionarsi con i Comuni del territorio, anche più grandi e non necessariamente rientranti fra le aree rurali.

L'altra criticità è l'applicazione del nuovo Codice degli appalti pubblici, legata alla complessità e ai tempi lunghi previsti dalle norme e delle procedure del nuovo Codice che risultano non compatibili con i cronoprogrammi degli interventi

cofinanziati dal Feasr. Con l'adozione delle nuove regole del Codice sugli appalti, inoltre, è stato evidenziato l'aumento dei ricorsi amministrativi (es. i tempi dei bandi Psr si sono rivelati incompatibili con i tempi necessari per lo svolgimento degli appalti da parte della Stazione unica appaltante (Sua)/Centrale unica di committenza (Cuc).

Un ulteriore fattore critico, in termini di allungamento dei tempi di realizzazione delle opere, è, ad esempio, quello derivante dai rapporti con altri Enti coinvolti, in quanto responsabili nel rilasciare autorizzazioni, permessi, assensi, pareri vincolanti e non; si pensi ai rapporti farraginosi con la sovrintendenza ai beni culturali, oppure ai rapporti con i vigili del fuoco o i vigili urbani: rigidità nell'approccio, scarsa conoscenza delle regole comunitarie e sensibilità della tempistica richiesta dalla stessa per la realizzazione delle opere pubbliche cofinanziate.

Un'altra conseguenza della complessità delle norme e procedure per la realizzazione di lavori pubblici, è stato il moltiplicarsi di irregolarità/errori nelle procedure di affidamento, con l'appesantimento delle relative procedure di controllo e sanzione (ad es., i Comuni beneficiari sceglievano modalità di affidamento non coerenti con il progetto finanziato), oltre, come già detto, al mancato rispetto dei cronoprogrammi di attuazione degli interventi finanziati. In realtà, la Regione è intervenuta prevedendo l'allungamento dei tempi richiesti per l'attuazione degli interventi, da 18 a 24 mesi e ha anticipato la pubblicazione dei bandi, sempre per consentire agli assegnatari delle risorse di rispettare i cronoprogrammi di attuazione previsti dal Feasr, nella speranza di ridurre il numero di rinunce per cause legate al rispetto dei tempi per la realizzazione dei lavori.

Sempre sul tema nuovo Codice Appalti, nell'attuale ciclo di programmazione (2014-2020), la Regione ha messo a disposizione dei Comuni una propria check list di controllo, quale strumento di autovalutazione e di verifica, da utilizzare in via preliminare alla rendicontazione della spesa, dalla quale si possono leggere i requisiti e gli adempimenti richiesti per la realizzazione dell'intervento finanziato. L'utilizzo della check-list anticipa (sebbene in forma di autovalutazione) i controlli regionali spettanti al responsabile di misura ad una fase antecedente a quella dell'aggiudicazione dell'opera da parte del comune assegnatario di risorse Feasr e antecedente anche alla stipula dei contratti (ovvero prima che i lavori siano avviati). Dal punto di vista del controllore regionale, il vantaggio è trovare l'istruttoria per il controllo già avviata, per il Comune è quello di evitare di incorrere in errori/irregolarità che ritardano inevitabilmente la realizzazione dell'ope-

ra/servizio e quindi il trasferimento delle risorse assegnate. Molti elementi della check-list riguardano, naturalmente, l'applicazione corretta delle norme e delle procedure previste dalla normativa nazionale sugli appalti (dal rispetto dei criteri di individuazione del fornitore, alla ragionevolezza dei costi di realizzazione dell'opera). Relativamente all'adozione e utilizzo della check-list, come indicato dalla stessa AdG regionale, la prassi migliore sarebbe l'adozione di una check-list nazionale sul rispetto delle norme sugli appalti, uniforme per tutte le Regioni: probabilmente il soggetto a ciò preposto dovrebbe essere Anac oppure l'Agea (Agenzia per le erogazioni in agricoltura). La check-list di controllo verrebbe così applicata insieme alle relative sanzioni, a livello nazionale, in modo uniforme da parte di ogni AdG dei Psr. Va rilevato che l'Agea si sta muovendo da diverso tempo in questa direzione.

d) Criticità amministrative nella fase di rendicontazione-certificazione.

La rendicontazione degli interventi finanziati dal Psr è generalmente ritenuta piuttosto complessa, anche se gli intervistati che possono vantare esperienze maturate con altri Programmi, dichiarano di avere riscontrato minori difficoltà nell'ambito Psr. E' stato evidenziato il notevole onere in termini di adempimenti burocratici richiesti per la rendicontazione, soprattutto controlli documentali che di solito sono utilizzati per le verifiche su soggetti privati (per esempio, Agea richiedeva copie conformi della documentazione e successivamente effettuava controlli in sede sui medesimi originali). I nostri intervistati ritengono che sarebbe molto più utile aumentare il numero dei controlli fisici a campione sulle opere, sia in fase di esecuzione che a ultimazione, piuttosto che sovraccaricare la parte burocratica dei controlli documentali, visto che si tratta sempre di una pubblica amministrazione.

e) Valutazione complessiva del grado di rispondenza ai fabbisogni del territorio delle Misure del Psr 2014-2020 attivate dalla Regione a beneficio dei Comuni.

Sebbene non tutti gli intervistati siano stati in grado di esprimere un'opinione netta riguardo alla rispondenza delle misure del Psr 2014-2020 attivate dalla Regione a beneficio dei Comuni e ai fabbisogni del territorio, è stato constatato un diffuso consenso sulla decisione dell'Amministrazione regionale di privilegiare la realizzazione di interventi connessi all'implementazione della banda larga nei territori rurali scoperti e appartenenti alle aree C e D. Ovviamente, come prevedibile, non sono mancate delle critiche, in quanto non tutti i fabbisogni dei Comuni sono stati compresi e soddisfatti dal Psr.

f) Coinvolgimento dei Comuni nella definizione degli interventi previsti dal Programma del Psr 2014-2020.

L'indagine ha rilevato la capacità dei sindaci emiliano-romagnoli di farsi interpreti – sebbene in modo prevalentemente individuale – delle esigenze del territorio, di stimolare e promuovere le progettualità locali, nonché di tenere i rapporti con la Regione nelle fasi preliminari di definizione del Psr 2014-2020, e di supportare le Province nelle attività di networking e di animazione. Relativamente a quest'ultimo punto, i nostri intervistati hanno evidenziato un generale apprezzamento sulle attività di animazione, coordinamento e promozione svolto in fase di predisposizione del Psr 2014-2020 dalle Province (il cui personale appartenente agli assessorati all'agricoltura è stato però successivamente trasferito alla Regione), le quali hanno promosso la partecipazione dei sindaci nella fase di definizione del partenariato regionale. È interessante evidenziare come in questa fase, siano stati coinvolti anche i referenti tecnici dei Comuni più grandi.

g) Altri elementi di criticità rilevati e possibili soluzioni

Una questione di carattere generale emersa è che gli Enti pubblici devono utilizzare piattaforme informatiche diverse per partecipare ad ogni bando, sia per predisporre la domanda, che per fornire la documentazione amministrativa richiesta. Sul tema è stato raccolto il suggerimento di creare su questa tipologia di investimenti una sorta di *repository unico*, accessibile alle diverse autorità di gestione dei Programmi comunitari e non, contenente i documenti “di base” necessari per le diverse amministrazioni.

Alcuni Comuni hanno anche evidenziato lo “scollamento” temporale – di due/tre anni – fra il susseguirsi dei diversi cicli di programmazione dei Psr: questa mancanza di continuità non aiuterebbe la progettualità dei Comuni e concorrerebbe alla realizzazione di interventi più ridotti e parcellizzati, mentre, al contrario, la complessità delle questioni da affrontare e l'esigenza di creare economie di scala, richiederebbe sempre più una capacità progettuale di più ampio respiro temporale.

Infine, è stata rilevata una sensibile differenza fra i bandi del Psr 2007-2013 e quelli del Psr 2014-2020: in precedenza le graduatorie erano definite su scala provinciale, così da garantire una distribuzione più equa dei finanziamenti sul territorio; ciò, secondo i nostri intervistati, consentiva di esprimere meglio le differenze fra i territori.

5.2.2. Il Programma di sviluppo rurale in Regione Veneto

5.2.2.1 Analisi quantitativa

Il Psr Veneto 2007-2013 ha suddiviso il territorio della Regione in funzione delle caratteristiche rurali, classificando i Comuni nelle cinque tipologie di aree rurali, prevedendo però, l'articolazione della zona B – aree rurali ad agricoltura intensiva in B1 (rurale) e B2 (urbanizzato). Le aree rurali ad agricoltura intensiva (B1 e B2) corrispondono al 52% della superficie complessiva e al 64% della popolazione insediata. Le aree rurali con maggiori problemi di sviluppo (D) corrispondono al 29% del territorio regionale e vi risiede il 7% della popolazione del Veneto. Esse sono localizzate nella parte montuosa della Regione e corrispondono all'intera provincia di Belluno e alle zone più settentrionali delle province di Verona e Vicenza.

Tabella 5.6 – Regione Veneto. Comuni per carattere di ruralità

Carattere di ruralità		Numero Comuni	Popolazione residente (2011)		Superficie territoriale	
Codice	Descrizione		N.	%	Kmq	%
A	Aree urbane e periurbane	5	912.588	19	844	5
B1	Aree rurali ad agricoltura intensiva	251	1.519.604	31	6.933	38
B2	Aree rurali ad agricoltura intensiva - Urbanizzato	120	1.617.917	33	2.526	14
C	Aree rurali intermedie	88	462.300	10	2.759	15
D	Aree rurali con problemi di sviluppo.	117	344.801	7	5.346	29
Totale		581	4.857.210	100	18.408	100

Fonte: nostre elaborazioni su dati Psr Regione Emilia-Romagna.

Il Psr 2007-2013 del Veneto ha una dotazione finanziaria complessiva di 978 Milioni di Euro e prevede la partecipazione dei Comuni nelle seguenti misure:

Per l'Asse 1 “Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale”:

- Misura 125 – Infrastrutture connesse allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura.

Per l'Asse 3 “Migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche”:

- Misura 313 – Incentivazione di attività turistiche.
- Misura 321 – Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale.
- Misura 323 – Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale.

L'Autorità di Gestione ha emanato più bandi per ciascuna delle suddette Misure, a cui hanno corrisposto in totale 1.047 domande, di cui 1.005 riguardano i Comuni o Unioni di Comuni. Di questi ultimi, sono giunti a finanziamento 915 progetti (91% delle istanze presentate). Il tasso mortalità dei progetti è stato dell'11% e risulta più elevato nella Misura 321, Misura attuata tramite i Gruppi di Azione Locale. Dei progetti finanziati, complessivamente, ne sono stati realizzati 816 (circa il 90%).

Tabella 5.7 – Psr 2007-2013. Progetti finanziati ai Comuni – Regione Veneto

Misura	Progetti presentati dai Comuni	Progetti finanziati	Progetti decaduti	Progetti conclusi	Tasso di mortalità
	(A)	(B)	(C)	(D)	(C/B)
125	242	226	22	204	10
313	270	258	27	231	10
321	25	24	5	19	21
323	468	407	45	362	11
Totale	1.005	915	99	816	11

Fonte: nostre elaborazioni su dati Psr Regione Veneto.

La spesa ammessa è pari a oltre 89 milioni di Euro, mentre l'aiuto concesso corrisponde a 74,4 Milioni. Il probabile combinato di progetti decaduti e di economie di fine progetto hanno comportato residui per 12,2 Milioni di Euro, corrispondente ad un coefficiente di efficienza della spesa pari all'84%. La maggiore efficienza si riscontra nelle Misure 125 e 323.

Tabella 5.8 – Psr 2007-2013: dati finanziari dei progetti di interesse dei Comuni (euro) – Regione Veneto

Misura	Spesa ammessa	Aiuto concesso	Aiuto liquidato totale	Residui	Efficienza di spesa (%)
	(A)	(B)	(C)	(B-C)	(C/B)
125	30.075.955	25.488.100	21.850.975	3.637.126	86
313	21.196.545	18.035.230	14.439.677	3.595.553	80
321	1.655.679	1.068.353	542.465	525.889	51
323	36.688.336	29.845.006	25.344.706	4.500.300	85
Totale	89.616.516	74.436.689	62.177.823	12.258.868	84

Fonte: nostre elaborazioni su dati Psr Regione Veneto.

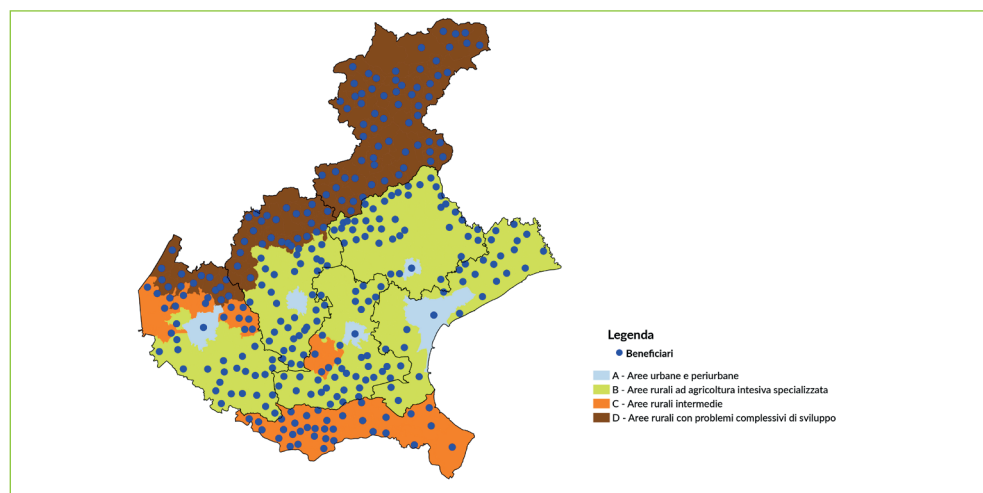
La Tabella 5.9 e la Figura 5.2, relative alla distribuzione territoriale degli aiuti, illustrano una concentrazione a beneficio dei territori a nord della Regione, con un'alta corrispondenza con le cosiddette aree D della zonizzazione regionale (Aree rurali con problemi di sviluppo). Il 90% degli aiuti concessi (pari a oltre 67 Milioni) sono stati destinati, per equo importo, alle aree B e D. Le aree C, con appena il 10% dei finanziamenti assegnati, sono quelle che hanno registrato il valore più alto in termini di scarto fra aiuto concesso e liquidato (-27% contro il circa -14% delle altre due tipologie di aree).

Tabella 5.9 – Psr 2007-2013: dati finanziari progetti di interesse dei Comuni per tipologie aree rurali (euro) – Regione Veneto

Carattere di ruralità	Aiuto concesso	Aiuto liquidato totale	Efficienza di spesa (%)
	(B)	(C)	(C/B)
A	0	0	
B1	28.186.715	24.256.056	86
B2	5.302.286	3.972.657	75
C	7.390.160	5.380.315	73
D	33.557.529	28.568.795	85
Totale	74.436.690	62.177.823	84

Fonte: nostre elaborazioni su dati Psr Regione Veneto.

Figura 5.2 – I Comuni beneficiari del Psr Veneto 2007-2013



Fonte: nostre elaborazioni su dati Psr.

Per quanto riguarda la fase di programmazione 2014-2020 la Regione ha attuato un lungo processo di confronto con il Partenariato, che ha portato alla scelta regionale di concentrare gli interventi del Psr in tredici Misure. Detta scelta deriva dall'esperienza 2007-2013, dove si è registrata un'alta frammentazione degli interventi - circa 570 Comuni (il 96% di quelli regionali) hanno ricevuto “micro” finanziamenti che hanno prodotto un impatto bassissimo sullo sviluppo del territorio.

5.2.2.2 I risultati dell'analisi qualitativa

Gli otto Comuni veneti coinvolti nell'indagine qualitativa sono stati selezionati fra gli Enti locali beneficiari dei contributi del Psr 2007-2013; sono localizzati in tutte le province e sono Comuni con una popolazione compresa fra un minimo di 2.800 e un massimo di circa 41.800 abitanti (cfr. Tab.5.1). Gli intervistati sono responsabili e funzionari del Servizio Lavori Pubblici, che hanno partecipato alla gestione di almeno un intervento progettuale finanziato dalla Regione nel corso della scorsa programmazione e che hanno mostrato un buon livello di conoscenza sul tema dell'indagine. Nessuno dei Comuni partecipanti all'indagine era destinatario – al momento della rilevazione – di contributi a valere sul Psr Veneto 2014-2020.

Relativamente all'incontro territoriale, questo si è tenuto a Selvazzano Dentro (Padova) a giugno 2017. Hanno partecipato il personale dell'Ufficio dell'AdG del Programma di sviluppo rurale, l'Agenzia Veneta per i pagamenti in agricoltura (Avepa). Sul fronte Enti locali si è registrata la presenza di rappresentanti - sia tecnici che politici - di Comuni, Unioni di Comuni, Uncem e Gal.

Di seguito si riportano i principali risultati emersi dalle interviste e dall'incontro territoriale, suddivisi in macro-ambiti.

a. Efficacia delle attività di comunicazione, informazione e supporto ai Comuni su tempi e contenuti dei bandi (Psr 2007-2013).

Anche nel caso del Veneto, è emersa una valutazione estremamente positiva circa le attività di comunicazione svolte dall'Autorità di Gestione del Psr, che si è avvalsa dell'Avepa, organismo pagatore regionale, per informare e supportare in modo efficace e continuativo gli Enti locali lungo tutto il ciclo del Psr 2007-2013. Importanti si sono rilevati la reportistica predisposta da Avepa (linee guida, manuali) e gli incontri preliminari alla pubblicazione dei bandi promossi presso le Province. I Comuni hanno avuto così la possibilità di essere orientati sulle op-

portunità offerte dal Programma e di avviare, in anticipo, le necessarie verifiche e attività di progettazione preliminare. Apprezzamento è stato espresso anche per l'efficace e il puntuale servizio di assistenza tecnica e accompagnamento svolto da Avepa a supporto dei Comuni a valle della pubblicazione dei bandi, sia nella fase di definizione delle richieste di contributo, che in quella di rendicontazione degli interventi (utile è stata la checklist di controllo elaborata dall'Agenzia).

Dalle interviste, la figura di Avepa viene tratteggiata come un ente estremamente preciso nell'applicare le procedure di attuazione del Psr, rappresentando così un affidabile punto di riferimento per i Comuni: disponibilità (molti incontri, sul territorio e presso la sede centrale), accessibile (via telefono ed e-mail), competenza e trasparenza (checklist).

b. Sostenibilità della partecipazione degli Enti locali all'attuazione degli interventi di cui sono destinatari – valutazione dei bandi Psr 2007-2013.

I nostri testimoni hanno espresso una valutazione positiva sui bandi cui hanno partecipato: chiari, coerenti e ben fatti, sebbene prescrittivi e rigidi. Qualche critica è stata invece rilevata circa i tempi concessi per la presentazione delle domande, considerati troppo restrittivi in considerazione del fatto che la presentazione della documentazione completa (progetto esecutivo incluso) era piuttosto onerosa. In particolare, la richiesta di predisporre progetti esecutivi in tempi brevissimi è risultata insostenibile, soprattutto se si considera che, come sostiene la stessa Corte dei conti, il Comune non può avere progetti esecutivi già pronti (“nel cassetto”) in assenza di procedure di gara aperte. Pertanto, le tempistiche sono state talvolta ritenute irrealistiche e non coordinate con i procedimenti degli Enti pubblici interessati. A tal proposito, uno dei nostri intervistati ha riportato come il proprio Comune non abbia potuto, in relazione ad un bando in essere, presentare una domanda di aiuto volta a recuperare una malga montana di valore storico, poiché i sessanta giorni previsti dalla procedura non sarebbero stati sufficienti ad ottenere i pareri richiesti da parte degli Enti competenti, quali la Soprintendenza e l'Ente parco. Quindi, pur se la partecipazione ai bandi, nel complesso, è ritenuta sostenibile, delle migliorie andrebbero apportate per quanto riguarda soprattutto la tempistica. È considerato importante, al fine di realizzare progetti di qualità, che i Comuni conoscano in anticipo le priorità degli interventi messi a bando, attraverso una buona azione di comunicazione preliminare.

In occasione di raccolta di domande di aiuto, a seguito di bandi emessi nel periodo 2007-2013, si è registrato un alto numero di proposte progettuali inammissibili. E ciò a causa dell'inadeguatezza della documentazione tecnica presentata, a sua volta dettata da una partecipazione non mirata e di "massa" dei Comuni, che hanno presentato domanda di aiuto anche quando era palesemente evidente l'assenza dei requisiti richiesti. Questo gran numero di domande inammissibili ha determinato dispersione di tempo e di risorse, sia da parte dei Comuni per le attività propedeutiche dedicate alla presentazione della domanda, sia da parte delle commissioni di gara regionali per la selezione delle domande presentate. Anche in Veneto viene evidenziata la criticità relativa all'impossibilità di recuperare l'IVA, che nel Psr non è considerata un costo ammissibile.

c. Attuazione degli interventi: principali criticità per gli Enti pubblici (Psr 2007-2013). Risorse umane e costi per la progettazione.

Come in Emilia-Romagna, anche in Veneto la disponibilità di personale interno dei Comuni capace di progettare e gestire gli interventi – indipendentemente dalle dimensioni demografiche dell'Ente – è ritenuto un fattore particolarmente critico dalla maggioranza degli intervistati. L'impossibilità, poi, di delegare la progettazione di interventi alla propria Unione Montana – in particolare per la realizzazione di strade e acquedotti rurali, o per la manutenzione delle aree prative e/o boschive – ha verosimilmente determinato un aumento dei costi e della complessità gestionale. Va però rilevata la presenza di casi di eccellenza dove, grazie all'esperienza accumulata, all'adozione di gestione in forma associata, come nel caso del Piano Integrato d'area rurale (PIA-R), i Comuni sono riusciti a curare la progettazione esecutiva e soprattutto la gestione di numerosi interventi, determinando efficienza sia in termini di risparmio di tempo, che di risorse economiche.

Tutti i soggetti intervistati hanno infine evidenziato l'esigenza di predisporre un apposito fondo rotativo regionale a sostegno della progettazione degli interventi a valere sul Psr, soprattutto per quelli più complessi.

La carenza di competenze del personale interno da poter impegnare nelle attività di programmazione locale, di capacità progettuale e, in fase successiva, anche di gestione e attuazione degli interventi ha spinto l'AdG del Psr Veneto a adottare accorgimenti sia a livello di bando, che a livello di controlli.

A livello di bando, sono due gli strumenti messi in campo:

- 1) da un lato, la comunicazione, in largo anticipo, del cronoprogramma di pubblicazione dei bandi destinati agli Enti pubblici, con cadenza anche biennale, portando periodicamente i bandi all'attenzione dei potenziali beneficiari con azioni di informazione mirate così da rendere possibile programmare tempestivamente opere e/o servizi o altro tipo di interventi. Le azioni intraprese avevano come finalità anche quella di spingere i Comuni a individuare priorità di intervento e operare scelte coerenti, evitando interventi a scarso impatto (di piccole dimensioni), il cui costo amministrativo potrebbe risultare superiore al valore dei contributi concessi.
- 2) dall'altro lato, a livello di bandi, l'AdG ha provveduto alla standardizzazione degli stessi, compresa la documentazione tecnica richiesta per la partecipazione. Questo ha agevolato l'applicazione di quanto previsto nei bandi e la presentazione della complessa documentazione tecnica richiesta.

d. Criticità amministrative nella fase di monitoraggio e di rendicontazione-certificazione.

In Veneto le criticità tipiche della fase di rendicontazione degli interventi finanziati dal Psr 2007-2013 appaiono essere state ridotte grazie all'efficace supporto fornito da Avepa (Agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura) e dall'Autorità di Gestione, che hanno altresì garantito tempi e correttezza delle procedure.

L'attuazione degli interventi Psr comporta anche l'applicazione delle complesse regole di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo della spesa. La Regione Veneto, per il tramite del suo organismo pagatore Avepa, ha applicato delle procedure e dei controlli rigorosi, per evitare di incorrere in troppe irregolarità e revoche di finanziamenti. Si tratta di controlli in itinere effettuati sul rispetto sia delle regole del codice sugli appalti pubblici, sia delle procedure Feasr. L'organismo pagatore ha comunque accompagnato i referenti comunali nell'applicazione delle procedure e delle regole di rendicontazione e controllo amministrativo e finanziario adottate, offrendo sempre un continuo e efficace sostegno ai beneficiari degli interventi.

e. Valutazione complessiva del grado di rispondenza ai fabbisogni del territorio delle Misure del Psr 2014-2020 attivate dalla Regione a beneficio dei Comuni.

La maggior parte degli intervistati non sono stati in grado di esprimere una valutazione adeguata circa il Psr 2014-2020, relativamente alla sua coerenza con i fabbisogni del territorio. Tuttavia, cinque degli intervistati hanno espresso delle

considerazioni in relazione al fatto che il nuovo Programma, secondo la loro opinione, riserverebbe un'attenzione insufficiente (e comunque inferiore rispetto al passato) ai piccoli e puntuali – ma necessari – interventi di manutenzione e/o sviluppo delle infrastrutture, in particolare per quanto riguarda le strade montane. Sono state rilevate riserve anche per quanto attiene le scelte relative alla promozione del turismo rurale, soprattutto in relazione al fatto che la Regione ha deciso di non supportare ulteriormente i Progetti Integrati d'area rurale (PIA-R) avviati con il Psr 2007-2013. Secondo l'opinione degli intervistati (di cui i due rappresentanti capofila dei Comuni dei PIA-R), le positive esperienze di collaborazione istaurate fra i Comuni rischiano di arenarsi e, in ogni caso, non potranno essere messi a sistema alcuni degli investimenti realizzati nella scorsa programmazione, come nel caso delle piste ciclabili.

f. Coinvolgimento dei Comuni nella definizione degli interventi previsti dal Programma del Psr 2014-2020.

Gli intervistati hanno espresso un generale apprezzamento circa l'attività svolta dalla Regione per coinvolgere gli Enti locali nella fase di definizione del Psr 2014-2020, soprattutto sull'organizzazione degli incontri informativi, che hanno registrato una forte partecipazione dei Sindaci. È stata altresì rilevata la funzione importante di “cerniera” svolta dai Gruppi di Azione Locale, sia per promuovere la concertazione tra Comuni e regione, che per rappresentare le esigenze dei territori, prevalentemente sul tema della promozione del turismo rurale.

5.2.3. Il Programma di sviluppo rurale in Regione Liguria

5.2.3.1 Analisi quantitativa

La zonizzazione del territorio ligure, seguendo i criteri di ripartizione nazionale, individua tre delle quattro tipologie di aree rurali previste; di fatto, la zona B che corrisponde alle aree rurali ad agricoltura intensiva, per evidenti ragioni orografiche, è assente nell'indicazione delle aree di competenza del Psr. Il territorio ligure, prevalentemente montuoso, è classificato soprattutto come Area D – aree rurali con complessivi problemi di sviluppo, coprendo il 61% del territorio; seguono le aree rurali intermedie (C), le quali interessano il 33% della superficie territoriale. Riguardo alla popolazione insediata, la distribuzione si ribalta: il 46% della popolazione risiede

nella Aree urbane e periurbane (area A), mentre le Aree rurali con complessivi problemi di sviluppo (aree rurali D) accolgono solo il 13% della popolazione insediata.

Tabella 5.10 – Regione Liguria: Comuni per carattere di ruralità

Carattere di ruralità		Numero Comuni	Popolazione residente 2011		Superficie territoriale	
Codice	Descrizione		N.	%	Kmq	%
A	Aree urbane e periurbane	3	717.005	46%	341	6%
B	Aree rurali ad agricoltura intensiva	–	–	–	–	–
C	Aree rurali intermedie	123	643.834	41%	1.796	33%
D	Aree rurali con problemi di sviluppo.	109	204.288	13%	3.285	61%
Totale		235	1.565.127	100%	5422	100%

Fonte: nostre elaborazioni su dati Psr Regione Liguria.

Il Psr 2007-2013 della Regione ha avuto una dotazione finanziaria complessiva pari a 2.098 Milioni di Euro. Gli interventi di interesse per i Comuni hanno riguardato Misure degli Assi 1 e 3.

Relativamente all'Asse 1, si tratta della Misura 126 – *Ripristino del potenziale di produzione agricola danneggiato da calamità naturali e introduzione di adeguate misure di prevenzione* – che ha previsto investimenti riguardanti la prevenzione da rischi alluvionali dei terreni agricoli (nel 75% dei casi) e la prevenzione del dissesto idrogeologico (nel restante 25% dei casi), con risorse finanziarie dedicate di circa 4 Milioni di Euro di investimenti. Gli Enti pubblici beneficiari sono stati prevalentemente i Comuni (80% dei beneficiari).

Relativamente all'Asse 3 – “Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale” – le Misure di interesse dei Comuni sono state principalmente:

- Misura 313 – Incentivazione di attività turistiche;
- Misura 321 – Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale;
- Misura 322 – Sviluppo e rinnovamento dei villaggi rurali;
- Misura 323 – Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale.

Per le suddette Misure, la partecipazione dei Comuni è avvenuta esclusivamente tramite l'approccio LEADER, adottato in ragione dell'esperienza pregressa di LEADER+ nella programmazione 2000-2006, che coinvolse ben 181 dei 235 Comuni.

Sia la Misura 313, che ha finanziato investimenti legati soprattutto sulla realizza-

zione di aree attrezzate (piste ciclabili, piste per lo sci di fondo, percorsi escursionistici per il trekking, mountain bike, etc.) che la Misura 322, volta a dotare i piccoli Comuni dei servizi essenziali (viabilità per l'accesso, acquedotti potabili, miglioramento dell'arredo urbano), hanno registrato, fra i beneficiari, una partecipazione molto alta dei Comuni. La loro attuazione è stata valutata positivamente dal Valutatore indipendente, anche in termini di buona pratica determinante per la buona riuscita del Psr.

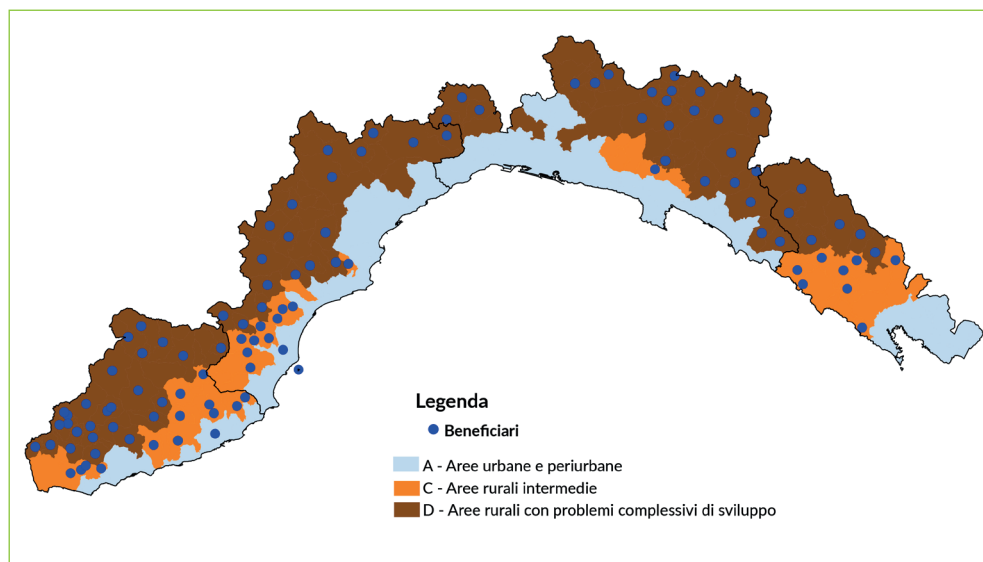
Per quanto concerne le altre due Misure, la partecipazione dei Comuni è stata più marginale. Ad esempio, per la Misura 323, essa ha riguardato gli Enti locali relativamente alla sola azione volta alla tutela del patrimonio culturale, paesaggistico e architettonico (azione B). Detta azione ha ricevuto sette domande di aiuto ammesse al finanziamento, di cui una sola proveniente da un Comune (negli altri casi i soggetti attuatori sono gli Enti parco o altri Enti). Per la Misura 321 – Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale, le sue azioni di maggiore interesse per i Comuni hanno, di fatto, registrato uno scarso successo (Azione A – servizi alle imprese; Azione B – servizi alla popolazione rurale). La principale causa è stata individuata nelle sofferenze finanziarie delle amministrazioni locali. Gli Enti pubblici, infatti, pur potendo fare affidamento su di un'intensità dell'aiuto alto pari all'80% della spesa ammissibile, si sono trovati nella difficoltà di coprire il restante 20% a loro carico, a causa soprattutto del vincolo imposto dalla normativa nazionale sulla spesa pubblica (Patto di Stabilità) che richiede l'adozione di misure di contenimento, che precludono la possibilità di sottoscrivere mutui. Inoltre, il territorio ligure è composto in maggioranza da piccoli e piccolissimi Comuni, che quindi presentano maggiori difficoltà nel reperire finanziamenti per anticipare per cassa le spese per investimenti.

La Figura 5.3, relativa alla distribuzione territoriale degli aiuti a beneficio dei Comuni, illustra una concentrazione a beneficio dei territori interni della Regione, con un'alta corrispondenza con le cosiddette Aree D della zonizzazione regionale (Aree rurali con problemi di sviluppo).

Relativamente alla programmazione 2014-2020, le Misure con beneficiari diretti i Comuni assorbono, in totale, 72,4 Milioni di Euro sui 300 Milioni di valore totale del Psr (circa $\frac{1}{4}$ del totale Psr). Le maggiori opportunità per i Comuni sono legate alla Misura 7 inerente i servizi di base e il rinnovamento dei villaggi in aree rurali, la quale prevede, per la maggior parte delle sue sotto-misure, come beneficiari diretti i Comuni. Importanti sono anche gli interventi previsti dalla Misura 8, che finanzia investimenti per lo sviluppo delle aree forestali e il miglioramento della redditività delle foreste. Nell'ambito della Misura 4 sono stati previsti interventi con beneficiari diretti

i Comuni, che riguardano le infrastrutture idriche e viarie (sotto-misura 4.3), sulle quali sono state concentrate il 98% delle risorse a disposizione dell'intera misura.

Figura 5.3 – I Comuni beneficiari del Psr Liguria 2007-2013



Fonte: nostre elaborazioni su dati Psr.

5.2.3.2 I risultati dell'analisi qualitativa

Come già accennato all'inizio di questo capitolo, poiché il Psr Liguria, nella fase 2007-2013, non aveva previsto – ad eccezione della Misura 1.2.3 – per i Comuni la partecipazione a modalità di selezione gestite direttamente dall'Autorità di Gestione, al fine di tener conto del punto di vista degli Enti locali si è optato per la realizzazione di una sola intervista, volta al Direttore Generale di Anci Liguria.

Relativamente al workshop territoriale, esso si è tenuto a Genova a dicembre 2017. Hanno partecipato l'Assessore alle attività agricole, l'AdG del Psr 2014-2020, rappresentanti dei Comuni (tecnici e sindaci) e dei Gal, e dell'Anci regionale. È, inoltre, intervenuto come testimone privilegiato un rappresentante dell'AdG del Psr Emilia-Romagna 2014-2020, in un'ottica di scambio di buone pratiche.

Di seguito si riportano i principali risultati emersi dalle interviste e dall'incontro territoriale, suddivisi in macro-ambiti e relativi soprattutto alla programmazione in corso.

a) Valutazione complessiva del grado di rispondenza ai fabbisogni del territorio delle misure del Psr 2014-2020 attivate dalla Regione a beneficio dei Comuni.

Fra i punti di forza del Psr ligure evidenziati troviamo la possibilità di ottenere il rimborso dell'IVA, che, altrimenti, i Comuni non potrebbero recuperare; un'articolazione dei finanziamenti – una prima anticipazione pari al 50%, un solo saldo a stato di avanzamento dei lavori e, infine, un saldo finale – più sostenibile rispetto ad altre regioni; l'applicazione di un'aliquota dei contributi pari al 100% dell'investimento approvato.

I punti di debolezza, invece, fanno riferimento ad una insufficiente dotazione finanziaria rispetto ai fabbisogni del territorio della Misura 7; persistenza di un grado di complessità delle procedure tali da inficiare la buona riuscita dei progetti da parte dei Comuni. Ad esempio, i progetti esecutivi così come sono richiesti dai bandi sono difficilmente realizzabili dai Comuni nei tempi e nelle modalità previste, in particolare per i termini di presentazione della documentazione completa, inclusi i pareri/nulla osta di altri Enti (per es. Sovrintendenze o Enti parco).

Restano, inoltre, delle perplessità sulle modalità di attuazione del Programma, che appaiono piuttosto complesse, tenuto conto delle condizioni istituzionali e strutturali del contesto territoriale di riferimento, caratterizzato soprattutto da Comuni con una limitata esperienza sui bandi e le regole del Programma, con una dotazione di risorse umane e di competenze interne inadeguate, da poter impiegare nella progettazione e nella gestione degli interventi. Ciò è amplificato dal fatto che si riscontra una forte tendenza a comportamenti e approcci localistici da parte della PA locale e una scarsa propensione all'associazionismo comunale.

Nonostante queste criticità, si definisce il Psr 2014-2020, nel suo complesso, abbastanza adeguato in relazione ai fabbisogni del territorio.

b) Coinvolgimento dei Comuni nella definizione degli interventi previsti dal Programma del Psr 2014-2020.

Dalla nostra analisi emerge come i Comuni non siano stati chiamati a svolgere un ruolo attivo nella fase di programmazione definizione degli interventi; sono stati sì realizzati alcuni workshop informativi, diffuse delle pubblicazioni, ma tali attività sono state piuttosto episodiche.

c) Efficacia delle attività di comunicazione, informazione e supporto ai Comuni su tempi e contenuti dei bandi (Psr 2014-2020).

Come si è già scritto, Anci Liguria supporta e facilita l'attuazione del Psr assistendo i Comuni lungo tutto il ciclo di progetto. Grazie alla partnership con l'Anci Regionale, le attività di comunicazione rivolte ai Comuni hanno assunto una maggiore centralità e appaiono più continuative ed efficaci rispetto al passato. Fra le attività di Comunicazione curate da Anci Liguria e rivolte ai Comuni si fa riferimento ad incontri sul territorio prima e dopo la pubblicazione dei bandi; alla diffusione di una newsletter dedicata "Speciale Rete Rurale"; al sistema di cloud storage per gli iscritti della Rete dei comuni Rurali; al Gruppo Facebook "Rete comuni rurali": informazioni sui bandi, aggiornamenti e scambio di opinioni.

d) Sostenibilità della partecipazione degli Enti locali all'attuazione degli interventi di cui sono destinatari – valutazione dei bandi del Psr 2014-2020.

Le criticità e le difficoltà riscontrate dai Comuni riguardano, prima ancora che la gestione (attuazione), l'accesso alle risorse Feasr. Tali difficoltà, come già indicato, sono accentuate dalla scarsa propensione degli Enti locali liguri a candidare proposte in forma associata.

I principali nodi critici di accesso alle misure del Psr emersi dal dibattito riprendono molti degli aspetti già evidenziati negli altri casi studio oggetto della ricerca:

- gap culturale dei Comuni, in termini di conoscenza/competenze in materia di Feasr: non solo i Comuni liguri spesso non sono a conoscenza dei bandi Psr, ma a volte non sono informati dell'esistenza stessa di Misure Psr con beneficiari i Comuni;
- la produzione di progettazione di qualità da parte dei Comuni è compromessa dalle carenze in termini di disponibilità di risorse umane e finanziarie (i progetti presentati non sono corredati dal piano di gestione dell'opera);
- il costo della progettazione "esterna" è un grosso limite, soprattutto i piccoli Comuni, i quali hanno problemi di liquidità anche per coprire la quota di cofinanziamento talvolta prevista dai bandi;
- i Comuni sono sovraccaricati di compiti e funzioni a seguito della soppressione delle Comunità Montane e delle Province;
- gli iter amministrativi (ad es. quelli per le autorizzazioni) dei Comuni sono troppo lunghi e non compatibili con la tempistica prevista dai bandi per la presentazione dei progetti.

Per superare tali criticità è stata auspicato un maggior confronto partenariale Regione/ Comuni nella fase preliminare di predisposizione dei bandi, concertando così la tempistica per la presentazione delle domande.

Il giudizio sui bandi già pubblicati è abbastanza positivo, in quanto risultano essere ben comprensibili ed è anche positiva la valutazione sui criteri di selezione per la valutazione, in quanto ritenuti equilibrati e più attenti a premiare le gestioni associate e la localizzazione degli interventi in aree soggette a spopolamento (quest'ultimo criterio tiene conto, in modo particolare, della richiesta avanzata da Anci regionale). Più critico è invece il giudizio raccolto sui requisiti di ammissibilità e sulla tempistica; in particolare, si è scettici sull'orientamento adottato e che va verso l'obbligo di presentazione di una progettazione esecutiva già in fase di partecipazione ai bandi: i Comuni hanno espresso le loro difficoltà a predisporre tale documentazione nei brevi tempi previsti e questo porterà probabilmente l'AdG a concedere delle proroghe sulle scadenze fissate.

e) Attuazione degli interventi: principali criticità per gli Enti pubblici (Psr 2007-2013). Risorse umane e costi per la progettazione.

Se si considera che la dimensione media dei Comuni liguri si caratterizza per una altissima percentuale di piccoli Enti, è intuitivo immaginare quali enormi difficoltà attuative possano incontrare a gestire un circuito finanziario e di rendicontazione complicato come quello del Feasr: su 235 Comuni, ben 184 hanno una popolazione inferiore a 5mila ab., 133 meno di 2mila ab. (di cui 99 meno di mille ab. e ben 48 una popolazione inferiore a 500 abitanti). Comuni di queste dimensioni inevitabilmente scontano carenze strutturali, in termini di competenze e capacità di progettazione di interventi da candidare a finanziamento.

Le carenze in termini di personale e risorse, la soppressione degli Enti intermedi, la mancanza di forme di gestione associata, sono tutti elementi che hanno pertanto determinato ripercussioni, anche sulla programmazione e sull'attuazione del Psr. Le risorse umane interne utilizzabili dai Comuni per la progettazione di interventi di qualità a valere sul Psr sono quindi generalmente insufficienti ed inadeguate, soprattutto in termini di competenze necessarie. La situazione è ritenuta essere così grave e diffusa che neanche la gestione associata dei servizi fondamentali appare risolutiva.

5.2.4 Il Programma di sviluppo rurale in Puglia

5.2.4.1 Analisi quantitativa

I Comuni del territorio pugliese sono classificati ai fini del Psr 2007-2013 nelle quattro zone individuate dall'Accordo di programma, come evidenziato dalla tabella che segue.

Tabella 5.11 – Regione Puglia. Comuni per carattere di ruralità

Carattere di ruralità		Numero Comuni	Popolazione residente 2011		Superficie territoriale	
Codice	Descrizione		N.	%	Kmq	%
A	Aree urbane e periurbane	5	841.851	21	1.450	7
B	Aree rurali ad agricoltura intensiva	48	1.044.672	26	4.883	25
C	Aree rurali intermedie	165	2.004.413	49	9.849	50
D	Aree rurali con problemi di sviluppo	40	161.630	4	3.358	17
Totale		258	4.052.566	100	19.541	100

Fonte: nostre elaborazioni su dati Psr Regione Puglia.

La tipologia comunale maggiormente rappresentata è quella che ricade nella zona C – aree rurali intermedie, che interessa il 50% della superficie regionale, il 49% della popolazione pugliese raccolta, a sua volta, in 165 Comuni. Poco rappresentata è invece la zona D (aree rurali con problemi complessivi di sviluppo), che conta solo 40 Comuni, il 17% del territorio regionale e il 4% della popolazione regionale complessiva. Quest'ultima zona è presente solo in due distinte aree della provincia di Foggia: il Gargano e il subappennino Dauno.

Il Psr Puglia 2007-2013 ha una dotazione finanziaria complessiva di circa 1.600 milioni di Euro, di cui 205 sono l'effetto del trascinamento della precedente programmazione 2000-2006 (circa il 12,7% del totale). Le Misure di interesse per i Comuni, ovvero quelle che prevedono le Amministrazioni comunali come beneficiari riguardano l'Asse 1 e 3.

Per l'Asse 1 “Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale”:

- Misura 125 – Infrastrutture connesse allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura.

Per l'Asse 3 “Migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche”:

- Misura 313 – Incentivazione di attività turistiche.
- Misura 321 – Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale.

Mentre la Misura 125 ha previsto bandi a regia regionale, per le altre due Misure (313 e 321) l'attuazione è stata delegata ai 25 Gal pugliesi, i cui territori di competenza interessano 238 Comuni (il 92% dei Comuni pugliesi).

I progetti finanziati con beneficiari i Comuni sono stati 297, quelli realizzati 284 (tasso mortalità totale pari al 4%).

Tabella 5.12 – Psr 2007-2013 – Progetti finanziati ai Comuni – Regione Puglia

Misura	Progetti finanziati	Progetti decaduti	Progetti conclusi	Tasso di mortalità (%)
	(B)	(C)	(D)	(C/B)
125	81	1	80	1
313	58	–	58	–
321	121	8	113	7
323	37	4	33	11
Totale	297	13	284	4

Fonte: nostre elaborazioni su dati Psr Regione Puglia.

Gran parte delle risorse concesse riguardano la Misura 125, ovvero l'unica interamente a regia regionale. I suoi progetti presentano una dimensione media di circa 470 Mila Euro, con un'efficienza di spesa complessiva pari al 61%. Di importo totale e di dimensione media molto più ridotti invece gli aiuti concessi – per il tramite dei Gal – sull'Asse 3, aiuti che però registrano un'efficienza di spesa piuttosto elevata.

Tabella 5.13 – Regione Veneto: dati finanziari dei progetti Psr 2007-2013 e di interesse dei Comuni (euro)

Misura	Aiuto concesso	Aiuto liquidato totale	Residui	Efficienza di spesa	Importo medio Progetto
	(A)	(B)	(A-B)	(B/A)	
125	61.529.124	37.825.446	23.703.678	61	472.818
313	9.141.845	9.141.845	0	100	157.618
321	15.478.173	15.319.678	158.495	99	135.572
323	1.638.497	1.636.990	1.507	100	49.606
Totale	87.787.639	63.923.959	23.863.680	73	225.084

Fonte: nostre elaborazioni su dati Psr Regione Puglia.

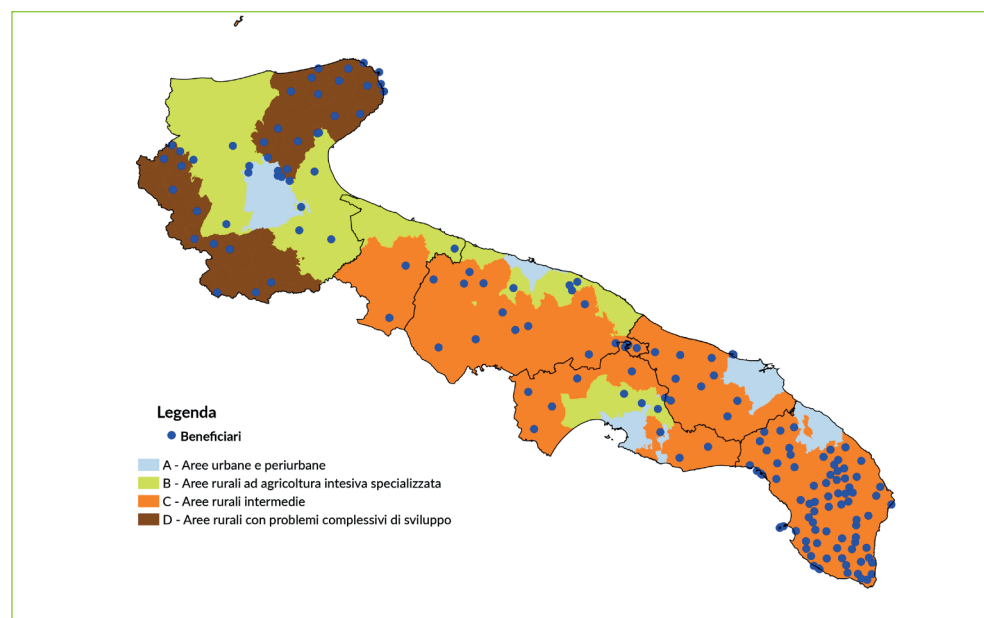
Nell'intero ciclo di programmazione 2007-2013 hanno beneficiato delle risorse del Psr Puglia 186 amministrazioni comunali (con municipalità che si sono viste finanziate più domande di finanziamento), pari al 72% del totale dei Comuni presenti nella regione. L'esame dei contributi erogati nelle diverse zone del Psr rileva una maggiore concentrazione nelle zone C – aree rurali intermedie (Tabella 5.14 e Figura 5.4).

Tabella 5.14 – Regione Puglia. Comuni per carattere di ruralità e aiuto concesso e liquidato (euro)

Zona Psr	Aiuto concesso	Aiuto liquidato totale
	(A)	(B)
A	3.153.276	1.906.610
B	16.039.528	11.808.814
C	46.922.223	37.584.051
D	21.672.612	12.624.484
Totale	87.787.639	63.923.959

Fonte: nostre elaborazioni su dati Psr Regione Puglia.

Figura 5.4 – Comuni beneficiari del Psr Puglia 2007-2013



Fonte: nostre elaborazioni su dati Psr.

Nella fase di programmazione 2014-2020, la Misura 7 è quella di maggiore interesse per i Comuni, ma la maggior parte delle risorse è stata destinata alla banda ultra-larga, che ha come soggetti attuatori il MISE e l'AdG del Psr, tramite l'accordo con Infratel. Le altre tipologie di investimento della Misura 7 saranno attuate nell'ambito della Misura 19, cioè per il tramite dei Gal che potranno così sostenere una serie di interventi di forte interesse per lo sviluppo territoriale, ad esclusione, appunto, di quelli relativi alla diffusione della banda larga.

5.2.4.2 I risultati dell'analisi qualitativa

Le interviste ai testimoni privilegiati degli Enti locali della Puglia hanno coinvolto otto Comuni, selezionati nel novero dei 186 Comuni beneficiari diretti dei contributi del Psr 2007-2013³.

Le interviste hanno riguardato Comuni localizzati in tutte le province pugliesi, che hanno una popolazione compresa fra un minimo di 2.700 e un massimo di circa 31.500 abitanti; anche in questo caso, i testimoni privilegiati rivestono il ruolo di responsabili e funzionari del Servizio Lavori Pubblici che avevano partecipato alla gestione di almeno un intervento progettuale finanziato nel corso della scorsa Programmazione e che hanno mostrato un buon livello di conoscenza del tema dell'indagine. Nessuno dei Comuni al momento della rilevazione è anche destinatario di contributi a valere sul Psr 2014-2020, probabilmente perché, al momento dell'indagine, non erano stati ancora emanati i bandi delle misure di maggiore interesse per i Comuni.

Il workshop territoriale si è tenuto a Bari, nel dicembre 2017. Hanno partecipato rappresentanti dell'ufficio tecnico dell'Autorità di Gestione del Psr, tecnici e politici di Comuni e di Unioni di Comuni, di Gal, della struttura tecnica di assistenza al Psr, nonché le rappresentanze istituzionali degli Enti locali.

Di seguito si riportano i principali risultati emersi dalle interviste e dall'incontro territoriale, suddivisi in macro-ambiti.

a) Valutazione complessiva del grado di rispondenza ai fabbisogni del territorio delle Misure del Psr 2014-2020 attivate dalla Regione a beneficio dei Comuni.

Rispetto a quanto diversamente è emerso in Emilia-Romagna e Veneto, un elemento che emerge dalla nostra indagine in Puglia è che solo metà dei referenti

3. Fonte dei dati: Autorità di Gestione del Psr della Regione Puglia.

tecnici intervistati ha dichiarato di conoscere sufficientemente il Psr 2014-2020; questo dato è apparso indipendente dalla dimensione demografica dell'Ente e dalla sua localizzazione geografica. Tale condizione sembrerebbe determinata soprattutto da due elementi: da un lato una scarsa proattività dei Comuni, che – per loro stessa ammissione – attendono, piuttosto passivamente, solo la pubblicazione dei bandi; dall'altro una non ottimale capacità di fare rete e di coinvolgere i territori per promuovere lo sviluppo di idee progettuali da parte della Regione Puglia.

La valutazione complessiva del Psr 2014-2020 in vigore non è particolarmente positiva: alcuni degli intervistati ritengono che il Programma non dia risposte adeguate a soddisfare i fabbisogni territoriali, in particolare perché – a differenza della scorsa Programmazione – non affronterebbe adeguatamente il problema del gap infrastrutturale delle aree rurali, soprattutto per quanto concerne la viabilità locale e gli acquedotti, carenti in modo particolare in provincia di Foggia. Secondo i nostri testimoni, gli obiettivi del Psr 2014-2020 di *“mantenimento e creazione di nuove opportunità di impiego nelle zone rurali, diversificazione delle attività agricole verso attività didattiche e sociali, produzione di energia proveniente da fonti rinnovabili”* in alcuni territori potrebbero essere raggiunti con difficoltà, proprio a causa della carenza di infrastrutture, fattore che potrebbe compromettere la realizzazione di una politica di sviluppo rurale orientata all'aumento della competitività; un'ulteriore criticità emersa è il rischio di sovrapposizione fra le misure del Psr e quelle finanziate con altri Fondi (per es. Interreg).

Un punto di forza del Psr 2014-2020 della Regione Puglia consiste, invece, nella sperimentazione di un “approccio integrato plurifondo” per quanto riguarda la Misura 19 “Sviluppo Locale di tipo Partecipativo”, che vede la costituzione di Gal per la gestione e l'attuazione integrata di interventi finanziati con i fondi Feasr, Fesr, Fse e Feamp. I Gal potranno finanziare gli investimenti per lo sviluppo nelle aree costiere in sinergia con quelli nelle aree rurali, più interne.

I rappresentanti dei Comuni intervistati e quelli presenti al workshop territoriale, hanno evidenziato le difficoltà di funzionamento della governance multilivello in sede di definizione del Psr Puglia 2014-2020, a differenza di quello che invece è accaduto in ambito Por Puglia Fesr/Fse. Il risultato di tale difficoltà è determinato dalla mancata previsione di interventi di infrastrutturazione sia per la viabilità rurale che per gli acquedotti, con la conseguenza che i fabbisogni considerati prioritari di alcune aree rurali non potranno essere soddisfatti. Il nodo critico è dunque l'interlocazione inter-istituzionale.

La riprogrammazione di metà periodo del Psr potrebbe costituire un'opportunità per correggere queste lacune in termini di coerenza degli interventi programmati con i fabbisogni del territorio: dovrebbero essere reintrodotti nel Psr interventi sulla rete viaria e sugli acquedotti, ossia interventi infrastrutturali che sono condizione anche per consentire gli investimenti degli agricoltori privati.

b) Coinvolgimento dei Comuni nella definizione degli interventi previsti dal Programma del Psr 2014-2020.

Dalle interviste, come già indicato, emerge che la Regione Puglia avrebbe condotto in modo poco efficace la fase di concertazione con gli Enti locali per la definizione del Psr 2014-2020; gli incontri e le attività svolte avrebbero avuto un carattere prevalentemente informativo e non di interlocuzione attiva con gli attori presenti: ciò non ha favorito l'emersione dei reali fabbisogni dei territori, che si caratterizzano per essere piuttosto diversificati da provincia a provincia. Per i nostri interlocutori, la Regione non avrebbe tenuto adeguatamente conto delle esigenze e delle problematiche espresse dai rappresentanti dei Comuni (soprattutto quelli della Provincia di Foggia). Anche i Gal hanno lamentato di aver trovato scarsa attenzione da parte dell'Assessorato all'Agricoltura, che avrebbe adottato la propria visione per lo sviluppo del territorio.

Diversamente, il Psr 2007-2013 si è caratterizzato per un maggior grado di coinvolgimento degli Enti locali da parte della Regione, sia in fase di programmazione che di attuazione delle Misure, compresa l'attivazione dei bandi. D'altro canto, per loro stessa ammissione, i Comuni tenderebbero a privilegiare forme di partecipazione e rappresentazione delle proprie esigenze in forma individuale, inficiando così la loro capacità interlocutoria in quanto "sistema dei Comuni".

c) Efficacia delle attività di comunicazione, informazione e supporto ai Comuni su tempi e contenuti dei bandi (Psr 2007-2013).

Altrettante riserve sono state espresse sull'attività di comunicazione, informazione e accompagnamento svolte dalla Regione in ambito Psr: in linea generale gli intervistati ritengono che i Comuni non sono stati adeguatamente informati, soprattutto prima della pubblicazione dei bandi. La natura delle comunicazioni ricevute sarebbe risultata più di carattere informativo sul Psr in generale, piuttosto che fornire indicazioni di contenuto, né avrebbero stimolato la definizione di idee progettuali con largo anticipo rispetto alla pubblicazione dei bandi. Ciò avrebbe contribuito a determinare una certa approssimazione dei contenuti progettuali.

Anche per quanto riguarda i servizi di supporto ai Comuni per la predisposizione delle domande, i testimoni privilegiati hanno ritenuto l'offerta inadeguata: in particolare, è stata evidenziata la difficoltà ad accedere all'help desk tecnico predisposto. Nello stesso tempo però, si dichiara il riscontro della piena disponibilità a chiarire le modalità di rendicontazione delle spese da parte dei responsabili di misura e dell'Autorità di Gestione. Il limite di tale interlocuzione è dettato dal fatto che si continui a svolgere vis à vis, senza assumere un carattere di sistematicità e collettivo.

Sicuramente sarebbe necessario implementare un servizio che in modo continuativo informi, stimoli, coinvolga e supporti i Comuni in tutto il ciclo di vita del Programma, ovvero nella fase di gestazione del Psr, prima e durante della pubblicazione dei bandi, e, infine, in fase di rendicontazione.

Oltre alla proposta di potenziare le attività di supporto ai Comuni, i nostri interlocutori evidenziano l'opportunità di istituire un Fondo di sostegno alla progettazione a favore dei piccoli Comuni delle aree rurali, della stessa tipologia di quello che la Regione ha istituito per il Patto Sud (la Puglia ha istituito un fondo di 20 Milioni di Euro).

Da rilevare sono anche le criticità di utilizzo del portale di Agea nazionale, sia per la pubblicazione dei bandi, che per la presentazione delle domande, che risulta di elevata complessità.

d) Sostenibilità della partecipazione degli Enti locali all'attuazione degli interventi di cui sono destinatari – valutazione dei bandi Psr 2007-2013.

Rispetto alla fase 2007-2013, i nostri intervistati ritengono, in larga maggioranza, che i requisiti di partecipazione ai bandi fossero chiari, lineari e leggibili. Maggiori criticità invece sono state espresse circa i tempi a disposizione per la predisposizione della domanda di aiuto: i Comuni pugliesi non dispongono quasi mai di progetti pronti (né definitivi, né tantomeno esecutivi) e i tempi richiesti dai diversi procedimenti amministrativi (affidamento progettazione esecutiva, ottenimento pareri, etc.) non possono ovviamente essere ridotti più di tanto. La fretta che pertanto caratterizza tutta la fase di predisposizione delle domande avrebbe spesso determinato errori, talvolta causa di esclusione.

In linea di massima, in Puglia come per le altre Regioni dell'indagine, i Comuni non sarebbero in grado di intercettare le risorse del Psr senza il ricorso a tecnici esterni, non solo per la predisposizione del progetto esecutivo, ma sin dalla ideazione e formalizzazione della proposta.

La criticità connessa al non riconoscimento dell'IVA fra i costi rimborsabili è stata invece risolta dalla Regione Puglia, con il riconoscimento di tale spesa.

Al fine di ovviare alla mancanza di liquidità nei bilanci comunali per poter co-finanziare e/o anticipare in caso di assegnazione di finanziamenti per realizzare opere e/o servizi, la Regione Puglia, come la Regione Liguria, ha previsto la concessione di anticipazioni ai Comuni assegnatari di finanziamenti.

Riguardo al passato periodo di programmazione 2007-2013, i ritardi attuativi delle misure di interesse dei Comuni, sono dipesi anche dal ritardo nella pubblicazione dei bandi da parte della Regione – negli ultimi due anni di programmazione – che ha determinato il trascinamento di molti progetti finanziati ma non avviati sulla programmazione 2014-2020.

e) Attuazione degli interventi: principali criticità per gli Enti pubblici (Psr 2007-2013). Risorse umane e costi per la progettazione.

Secondo gli intervistati, soltanto i Comuni di maggiori dimensioni sono risultati essere in grado di gestire le fasi di progettazione, realizzazione e rendicontazione degli interventi avvalendosi di sole risorse interne all'Ente; per gli altri, raramente il Comune dispone di risorse umane e competenze necessarie. Spesso il ricorso ad esperti esterni avviene sin dalla fase di predisposizione della domanda, e non è infrequente anche nella fase di rendicontazione: in questi casi, in pratica, la gestione di tutto il ciclo del progetto viene esternalizzata.

Il ricorso a figure esterne richiede la disponibilità di risorse finanziarie di cui il comune non sempre dispone, anche se la copertura integrale dell'investimento prevista dal Psr Puglia riduce il problema.

f) Criticità amministrative nella fase di monitoraggio e di rendicontazione-certificazione.

Anche in Puglia il processo di rendicontazione dei progetti finanziati dal Psr è ritenuto piuttosto complesso. Sono state rilevate molte critiche riguardo alla parcellizzazione dei pagamenti da parte dell'Agea, nonché sull'eccessivo tempo intercorso tra la trasmissione della documentazione richiesta da parte dell'Ente beneficiario, la Comunicazione dell'esito della valutazione e l'erogazione del contributo.

La fase di rendicontazione viene considerata complessa, rigida e pesante, e, secondo i nostri intervistati, non dovrebbe essere così visto che si tratta di finanziamenti ad un altro Ente pubblico. In realtà, l'approccio adottato dagli uffici

regionali è simile a quello adottato per i privati, come, per esempio, la richiesta di liberatorie dalle aziende che hanno realizzato l'intervento, la predisposizione di un fascicolo aziendale, etc. Su questo aspetto è stato però sottolineata la volontà dell'AdG di intervenire per migliorare i controlli sull'ammissibilità della spesa, al fine di prevenire e ridurre gli errori e le irregolarità nell'attuazione del programma. A tal fine, l'AdG, così come già fatto per le Misure forestali, intende proseguire con la stesura di linee guida per le Misure del Psr.

g) Altri elementi di criticità rilevati e possibili soluzioni

Una questione di carattere generale emersa nelle interviste ai referenti dei Comuni pugliesi è la scarsa accessibilità e usabilità dell'applicativo MIRweb (non girerebbe su alcuni sistemi operativi e non sarebbe compatibile con tutti i browser), utilizzato dall'Agenzia nazionale per le erogazioni in agricoltura (Agea) – organismo pagatore – per la gestione delle domande e che risulta non essere dotato di un adeguato servizio di supporto tecnico.

5.3 Criticità, lezioni apprese e raccomandazioni finali

In relazione ai fabbisogni dei Comuni rurali in termine di infrastrutture possiamo affermare che l'elenco delle tipologie di interventi che possono essere sostenuti dalla politica di sviluppo rurale è esauriente. Come però più volte affermato in questo Volume, prevedere investimenti infrastrutturali richiede uno sforzo congiunto sia in termini di concertazione fra le principali parti interessate (Autorità di gestione e Enti locali) che di concentrazione territoriale degli interventi.

Il tema della **concertazione partenariale** in fase di programmazione del Psr è, dunque, particolarmente sentito dai rappresentanti dei Comuni coinvolti nella nostra indagine. La sua effettiva adozione, tuttavia, presenta notevoli differenze nei quattro contesti analizzati. Ne evidenziamo, in particolare, due casi opposti:

La concentrazione degli interventi e delle risorse del Psr su determinati territori e sulla base di fabbisogni prioritari individuati mediante il partenariato istituzionale è il metodo generale adottato (sia per il ciclo 2007-2013 che per quello attuale) nel Psr dell'Emilia-Romagna: si è infatti scelto di intervenire su aree che possano svolgere una funzione di “traino” rispetto ai territori circostanti e in tal modo garantire la copertura dei fabbisogni regionali prioritari. Relativamente ai temi di nostro interesse, l'AdG del Psr Emilia-Romagna ha adottato la programmazione negoziata per

interventi relativi a due settori cruciali per i Comuni rurali: quelli dei servizi socio-sanitari e dell'infrastrutturazione per la banda larga. Il consenso espresso dai Comuni intervistati circa tale scelta è piuttosto unanime. L'individuazione preliminare, attraverso il metodo della concertazione partenariale con il sistema dei Comuni, dei fabbisogni e degli ambiti territoriali ha reso l'attuazione delle procedure delle Misure interessate particolarmente rapida e snella: ad esempio, a giugno 2017, le Misure del Psr 2014-2020 destinate ai Comuni erano già state tutte messe a bando o erano state oggetto dei relativi avvisi. Sicuramente tale efficienza deriva anche dalla capacità dei Sindaci emiliano-romagnoli di farsi interpreti – sebbene in modo prevalentemente individuale – delle esigenze del territorio, di stimolare e promuovere le progettualità locali nonché di dialogare con la regione nelle fasi preliminari di definizione del Psr 2014-2020. Va anche ricordato il ruolo propositivo svolto dalle Province in questa attività di networking.

Dai Comuni pugliesi, al contrario, è emersa una forte criticità nell'interlocuzione interistituzionale per la definizione degli interventi del Psr della Puglia nell'attuale ciclo 2014-2020. Una delle conseguenze di tale assenza interlocutoria – e in discontinuità rispetto al Psr Puglia 2007-2013 –, è l'assenza di interventi di riqualificazione delle infrastrutture rurali, in particolare della rete viaria e degli acquedotti, che sono, invece, avvertiti dai Comuni come un presupposto necessario per lo sviluppo rurale. Il Psr Puglia prevede un impegno significativo per la valorizzazione turistico-culturale e per l'attrattività dei territori, ma tale indirizzo appare indebolito in quanto non integrato da interventi a sostegno dell'infrastrutturazione e per la realizzazione di servizi per il territorio.

Altra questione trasversale emersa nell'ambito della nostra ricerca riguarda *l'utilizzo dell'associazionismo e della co-progettazione fra gli Enti locali* quali strumenti per superare la frammentazione degli interventi cofinanziati. A tal proposito, in tutti e quattro i contesti regionali esaminati è emersa consapevolezza e preoccupazione rispetto alle conseguenze prodotte dall'incompiuto e imperfetto processo di riordino istituzionale: la soppressione di Province e Comunità Montane ha infatti creato un “vuoto” in termini di ruolo e di capacità di pianificazione strategica territoriale integrata, oltre che di coordinamento (ad es. per la partecipazione ai bandi rivolti ad aggregazioni territoriali) e di interlocuzione istituzionale (ad es. per l'interlocuzione con l'AdG regionale), funzioni in precedenza svolte – sovente in forma autorevole e coordinata – dai soppressi Enti intermedi. Tale gap è avvertito in maniera più accentuata dalle nostre aree rurali, che sof-

frono – più di altri contesti territoriali – di un deficit di rappresentanza a livello politico-istituzionale.

Per quanto riguarda la diffusione sul territorio delle gestioni associate di servizi e funzioni, si registrano differenze significative fra le quattro realtà regionali esaminate, in parte determinate dalle diverse politiche territoriali e istituzionali perseguite da ciascuna realtà regionale. In Emilia-Romagna, ad esempio, si riscontra un notevole livello di maturità ed esperienze molto positive, con Unioni – anche nate come evoluzione delle sopresse Comunità Montane – che realizzano servizi per il territorio e che favoriscono un'attuazione più efficace degli interventi infrastrutturali e di servizio cofinanziati dal Feasr. In Regione Veneto, un efficiente ed efficace strumento di progettazione e gestione associata degli interventi cofinanziati dal Feasr nel ciclo 2007-2013 si è avuto con lo strumento PIA-R (Piano Integrato d'Area Rurale), con forte valenza nel campo del turismo e della promozione del territorio. Il principale valore aggiunto di questo strumento di approccio territoriale è consistito, soprattutto, nella capacità di raccordare le progettualità espresse dai diversi Enti locali che ne fanno parte nonché di coinvolgere i privati (cittadini, aziende, privato sociale) nell'attuazione degli interventi programmati, contribuendo a creare un “sistema territorio” coerente e orientato ad una strategia condivisa di sviluppo integrato, capace peraltro di intercettare diverse fonti di finanziamento. In Puglia, le gestioni associate (Unioni di Comuni) sono poco diffuse e quelle esistenti sono state poco sfruttate per l'accesso alle misure del Psr e, di conseguenza, per l'attuazione degli interventi cofinanziati dal Feasr. Le gestioni associate rappresentano un nodo critico ancora più accentuato in Liguria, anche in considerazione delle particolari caratteristiche del territorio, prevalentemente rurale e caratterizzata dalla elevata presenza di Comuni di piccole dimensioni: le Unioni qui sono poco diffuse e le rare esperienze di associazionismo intercomunale stentano notevolmente a radicarsi. Nel passato, le Comunità montane svolgevano un ruolo di coordinamento e supporto soprattutto in materia rurale, mentre alcune Province gestivano gli appalti per i piccoli Comuni tramite i loro uffici. La loro soppressione ha determinato forti criticità strutturali che hanno avuto ripercussioni anche sulla gestione del Psr e, soprattutto, sulla partecipazione dei Comuni alla vita del Programma. L'esigenza di un interlocutore unico e qualificato per il sistema dei Comuni rurali, nonché la tardiva consapevolezza di queste criticità da parte della Regione Liguria sono fra gli elementi che hanno portato nel 2013 alla sottoscrizione di una convenzione fra l'AdG del Psr e l'Anci regionale, al fine di promuovere servizi di informazione, supporto e assistenza tecnica ai Comuni per l'accesso e la gestione efficace delle risorse del Psr.

A livello locale, le criticità emerse nel corso della nostra indagine e relative al processo di progettazione e realizzazione degli interventi, oltre che essere imputate alla complessità delle norme del nuovo Codice appalti, fanno riferimento, essenzialmente, a:

- livello di qualità degli interventi realizzati, la cui progettazione risulta compromessa dalle carenze esistenti, a livello locale, in termini di competenze tecniche professionali, di risorse umane, nonché finanziarie, impiegabili a tal fine; l'inedeguatezza del personale interno è in parte spiegabile dalla notevole complessità delle norme e delle procedure in materia di progettazione alle quali corrisponde una scarsa attività di aggiornamento professionale, un blocco del turnover che non favorisce il ricambio generazionale e professionale, acuite anche dal fatto che i funzionari comunali raramente possono vantare esperienze consolidate sul Psr;
- ricorso alla progettazione realizzata all'esterno degli uffici tecnici comunali; l'affidamento di incarichi a consulenti, risulta largamente prevalente rispetto a quella realizzata direttamente dai Comuni e si porta dietro un'ulteriore criticità: la scarsa disponibilità di risorse finanziarie per coprire, a monte, i costi per completare la documentazione dei fascicoli di domanda per accedere ai bandi dei Psr, soprattutto là dove si chiede la progettazione esecutiva per accedere ai finanziamenti;
- anche nel caso in cui si riesca ad esprimere una progettazione adeguata, l'aspetto gestionale delle opere e dei servizi durante la loro realizzazione, nonché una volta completa l'opera, appare essere preso raramente e/o scarsamente in considerazione, con ulteriori effetti negativi in termini di risultati dell'intervento sul territorio.

Rispetto a questa situazione, occorrerebbe uno sforzo da parte dei servizi regionali nel promuovere e sostenere attività formative, informative e di supporto a beneficio sia dei responsabili delle misure del Psr che dei funzionari tecnici delle amministrazioni comunali; i risultati di tali investimenti, naturalmente, si produrrebbero solo nel medio-lungo periodo.

Sul breve periodo, così come auspicato dalla gran parte dei Comuni coinvolti nella ricerca – soprattutto quelli di piccola dimensione – l'istituzione di un Fondo di rotazione regionale per il finanziamento della progettazione comunale potrebbe costituire una soluzione preferibile. Si tratta di una soluzione sperimentata con successo in altri contesti programmatici, come il Por (Programma operativo regionale) Fesr Toscana e il Programma complementare (Fondo sviluppo e coesione) del Pon (Programma operativo nazionale) Beni Culturali.

Alcune riflessioni conclusive

Fra le fonti di finanziamento delle infrastrutture pubbliche, come si è visto, 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% (cfr. capitolo V). 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 già indicato, 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, etc.).

Come più volte evidenziato, però, nei capitoli precedenti, l'analisi del peso e del ruolo di questa tipologia di investimenti¹ nella politica rurale risente del fatto che gli stessi non rientrino, nel Dna della Politica Agricola Comune (Pac), la quale, nono-

1. Ricordiamo che facciamo riferimento, principalmente, a quegli investimenti finalizzati a dotare i territori rurali di strutture e servizi finalizzati a migliorare le condizioni di vita e di lavoro delle popolazioni locali (strade, servizi alla persona, piccole infrastrutture turistiche, etc.).

stante 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. Di fatto, la programmazione e attuazione degli interventi infrastrutturali avviene all'interno di una cornice programmatica ed attuativa pensata per altre tipologie di investimento e riconducibili essenzialmente alle produzioni agro-alimentari e forestali. Questo limite trova riscontro sia nel quadro normativo e procedurale adottato per realizzare i Psr, poco incline alla natura degli investimenti di natura infrastrutturale, sia sul fronte del capitale umano destinato alla gestione e attuazione delle misure Psr ad essi dedicate, le quali, come è noto, richiedono figure e conoscenze tecniche specialistiche data la complessità e l'unicità della materia². 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.

Alcune di queste criticità sono state riscontrate e richiamate dalla Corte dei conti europea, di cui abbiamo ampiamente trattato nel capitolo 2. Le stesse possono essere integrate dalle criticità rilevate a seguito delle attività di analisi condotte dalla Rete Rurale Nazionale nel biennio 2017-2018; attività che, a differenza delle audizioni svolte dalla Corte dei conti, incorporano anche il punto di vista delle Autorità di Gestione (dei quattro Psr esaminati), nonché di una significativa rappresentanza dei Comuni, in qualità di beneficiari delle misure dei Psr di loro interesse (cfr. capitolo 5). Di seguito, ripercorreremo 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 delle infrastrutture sia in termini di realizzazioni che di gestione. Disallineamento determinato, in primo luogo, dall'assenza, nelle analisi valutative ex-ante dei Programmi, di informazioni quanti-qualitative sulle dotazioni infrastrutturali esistenti, sulle loro potenzialità e carenze; informazioni che

2. Fanno eccezione alcune tipologie di investimenti infrastrutturali. In primis, gli investimenti infrastrutturali legati all'utilizzo delle risorse idriche, con la costruzione di opere volte a garantire l'irrigazione dei campi coltivati e, in seconda battuta, quelli riconducibili alle risorse forestali, con opere finalizzate a favorire, da un lato, lo sfruttamento dei boschi e dall'altro a preservarne la tenuta. Si tratta in ogni caso, di opere legate direttamente al mondo della produzione agricola e forestale, che possono vantare una loro consolidata tradizione e che ormai possono contare anche sulla presenza, all'interno delle strutture regionali, di figure professionali adeguate per la loro gestione.

probabilmente il committente non avrà chiesto ai valutatori. Disallineamento frutto anche dell'assenza, in fase di predisposizione dei Psr, di una attività interlocutoria diretta con 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 dividerne le modalità e le procedure di attuazione, garantendo così una maggiore trasparenza nelle tempistiche.

A tale riflessione si potrebbe obiettare col fatto che le voci delle rappresentanze istituzionali locali trovano eco nei Comitati di Sorveglianza dei Psr attraverso i delegati regionali delle loro associazioni, quali l'Anci/Uncem regionali. In relazione a siffatta partecipazione, va osservato che l'operatività di tale organismo di governo avviene, normalmente, a Programma ormai definito e quindi a scelte già effettuate. Sul fronte dei Comuni, va però evidenziato come non sempre i rappresentanti degli Enti locali (Anci in particolare) possano vantare una certa dimestichezza con lo strumento Psr e, di conseguenza, con le opportunità offerte a beneficio delle autonomie locali. Dalle analisi svolte dalla Rete Rurale è emerso come, a parte qualche eccezione³, la gran parte dei rappresentanti Anci regionali, pur intrattenendo rapporti cordiali con le AdG dei Psr, in realtà indirizzano le loro attività sindacali principalmente verso quei finanziamenti che, per consistenza finanziaria e ricadute territoriali (aree metropolitane), trovano naturale collocazione nei programmi cofinanziati dal Fondo di sviluppo regionale (Fers). Ciò li porta a porre come loro interlocutore principale le Autorità di Gestione dei Programmi operativi regionali (Por), programmi che, d'altro canto, vantano ormai una tradizione consolidata nel settore delle infrastrutture e che, a differenza dei Psr, presentano modalità procedurali ed attuative molto più semplificate.

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. Essi, una volta individuati, potrebbero essere realizzati su regia regionale, affiancando la stessa, soprattutto nella fase iniziale, ad un'intensa attività negoziale con i territori interessati e, soprattutto con gli attori istituzionali da coinvolgere. È il caso, ad esempio, delle opere finalizzate a garantire l'accesso ai servizi di base, quale l'assistenza sanitaria a porzioni di popolazioni che vivono particolari condizioni di disagio e/o di isolamento. La

3. Si citano, ad esempio, l'Anci Liguria che da anni svolge anche funzioni di supporto al Psr ligure per le parti che interessano gli Enti locali; l'Anci Puglia, promotore di diversi incontri fra Regione e Comuni sulle opportunità offerte dal Psr, soprattutto sul fronte Gal.

loro individuazione a monte dovrebbe spingere le autorità regionali a farsi carico di proposte progettuali innovative e sperimentali, sia in relazione alle tipologie di opere/interventi da realizzare, che alle forme di finanziamento e di gestione. Tale modalità di programmazione, negoziata a monte con le realtà istituzionali locali, ad esempio, è stata adottata nell'attuale Psr dell'Emilia-Romagna per intervenire su due settori strategici: l'assistenza sanitaria di base e la diffusione delle ITC, con ottimi risultati di impatto sia a livello di tempistica nella realizzazione dei servizi (Case della salute, infrastrutturazione rete banda larga) che di efficacia degli interventi realizzati. Essa, ha, di fatto, ridimensionato la dispersione delle risorse finanziarie in tanti interventi, con impatto positivo anche sul carico di lavoro delle strutture amministrative adibite all'istruttoria dei progetti.

Naturalmente, al fine di raccogliere e soddisfare le esigenze infrastrutturali di più territori, parte delle risorse finanziarie potrebbero essere, invece, assegnate con altre modalità di accesso, riducendo al minimo il ricorso a bandi competitivi. In effetti riteniamo che, 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.

Un elemento che potrebbe attutire la competitività fra i singoli Comuni, nonché garantire maggiore concentrazione e sostenibilità degli interventi cofinanziati 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. In quasi tutti i Psr 2014-2020 le forme associative fra Enti locali sono state inserite fra i beneficiari delle misure a sostegno delle infrastrutture pubbliche, senza assegnare loro, però, alcun elemento di priorità rispetto agli altri potenziali beneficiari. In un Paese in cui le forme associative fra le autonomie locali, nonostante la normativa in materia di riorganizzazione decentrata lo richieda, tardano a decollare per resistenze culturali, un'attenzione specifica verso le unioni dei Comuni da parte anche dei Psr potrebbe dare un impulso alla loro costituzione.

Come accennato in più parti nel nostro volume, la complessità delle procedure di attuazione e gestione degli interventi adottata dai Psr è tale da risultare, in linea generale, insostenibile per i piccoli Comuni, che, di fatto, rappresentano la spina dorsale delle aree rurali. Si tratta di realtà amministrative che possono contare su piccole strutture tecniche, spesso condivise con altre realtà municipali, che non permettono loro di porsi come beneficiari di opere di un certo respiro, che richiederebbero un'attenzione tecnica

e amministrativa che va al di là delle loro possibilità. Ciò spinge la gran parte di loro a pescare nel parco progetti che giacciono nei cassetti, senza un'attenta analisi della loro pertinenza o meno. Il sostegno e la promozione di forme associate fra gli Enti locali potrebbero rappresentare una svolta per meglio attrezzarsi in termini sia di accesso alle procedure dei Psr che di governance del ciclo del progetto una volta finanziato.

La necessaria messa in campo, sia sul fronte Regione che Enti locali, di professionalità e competenze specifiche per meglio governare questa tipologia di interventi, richiederebbe un investimento non indifferente sul capitale umano coinvolto ad entrambi i livelli. 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). Di detta attività formativa dovrebbe farsi carico anche il livello nazionale, con il coinvolgimento delle rappresentanze istituzionali degli Enti locali, nonché degli ordini professionali. Lavorare in un'ottica di Comunità favorirebbe non solo lo scambio fra i partecipanti, ma anche la condivisione di soluzioni il più possibile omogenee fra le differenti realtà regionali. Probabilmente, la possibilità che la futura programmazione dello sviluppo rurale avvenga in una cornice nazionale, potrebbe facilitare la messa in campo di dette attività formative e di scambio.

In ultima analisi, possiamo affermare che, sulla scia delle esperienze accumulate nelle passate programmazioni, è necessario acquisire, da parte di chi è chiamato a governare la futura programmazione (post 2020), una maggiore consapevolezza del fatto che il prossimo Programma di sviluppo rurale sia costruito e delineato non soltanto sul beneficiario privato (e, anche in questo, non solo sull'azienda agricola), ma anche sul beneficiario pubblico in considerazione del ruolo che lo stesso svolge a livello locale, soprattutto in termini di governance delle opere infrastrutturali pubbliche. Nello stesso tempo, sul fronte degli Enti locali, andrebbe assunta una maggiore cognizione, da parte degli stessi, delle implicazioni legate all'utilizzo dei fondi per lo sviluppo rurale, che rappresentano non solo delle opportunità da cogliere per migliorare il tessuto infrastrutturale locale, ma anche l'assunzione di responsabilità nell'utilizzo ottimale degli stessi.

RETE RURALE NAZIONALE

Autorità di gestione:

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

Via XX Settembre, 20 Roma

www.reterurale.it

redazionerrn@politicheagricole.it

[@reterurale](https://www.instagram.com/reterurale)

www.facebook.com/reterurale

Pubblicazione realizzata con il contributo del Feasr (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale)
nell'ambito delle attività previste dal Programma Rete Rurale Nazionale 2014-2020

