



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

**LE POLITICHE COMUNITARIE  
PER LO SVILUPPO RURALE**  
Il quadro degli interventi in Italia

a cura di  
*Daniela Storti e Catia Zumpano*



2008/2009

OSSERVATORIO POLITICHE STRUTTURALI

Istituto Nazionale di Economia Agraria

**LE POLITICHE COMUNITARIE  
PER LO SVILUPPO RURALE**  
**Il quadro degli interventi in Italia**

*Rapporto 2008/2009*

Il presente Rapporto rientra nell'ambito delle attività dell'Osservatorio sulle Politiche Strutturali, istituito dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali con Decreto n. 9138/95. Responsabile delle attività di supporto tecnico-scientifico dell'Osservatorio svolte dall'INEA è la Dr.ssa Daniela Storti. Il presente rapporto è stato finanziato con DM. n. 10507 del 3/08/07.

Il Rapporto è a cura di Daniela Storti e Catia Zumpano. La stesura dei singoli capitoli si deve ai seguenti autori:

- Introduzione: Francesco Mantino
- Capitolo 1: Roberto Murano (1.1), Alessandro Monteleone (1.2, 1.3)
- Capitolo 2: Alessandra Pesce (2.1), Serena Tarangioli (2.2), Raul Romano (2.3), Raffaella Zucaro (2.4)
- Capitolo 3: Daniela Storti (3.1), Roberto Murano (3.2, 3.2.2, 3.3, 3.4), Simona Cristiano (3.2.1), Vincenzo Caré (3.5), Raffaella Di Napoli (3.6)
- Capitolo 4: Daniela Storti (4.1, 4.2, 4.3, 4.6), Serena Tarangioli (4.4), Catia Zumpano (4.5)
- Capitolo 5: Anna Vagnozzi (5.1, 5.3), Serena Tarangioli (5.2.2), Elisa Ascione (5.2.3)
- Capitolo 6: Laura Viganò
- Capitolo 7: Patrizia Borsotto (7.1), Stefano Trione (7.2), Roberto Cagliero (7.3, 7.4)
- Capitolo 8: Luca Cesaro (8.1, 8.3), Raul Romano (8.2, 8.4)
- Capitolo 9: Catia Zumpano (9.1, 9.2, 9.3, 9.4, 9.5), Manuela Scornaienghi (9.3.4)
- Capitolo 10: Giuseppe Gaudio
- Capitolo 11: Milena Verrascina (11.1, 11.3.2, 11.4, 11.6, 11.9), Assunta D'Oronzio (11.2, 11.3.1, 11.5, 11.7), Barbara Zanetti (11.8), Simona Cristiano (11.8.1)
- Capitolo 12: Francesco Mantino

Il supporto tecnico per elaborazione dati è stato fornito da Stefano Tomassini

La grafica e l'impaginazione sono state curate da Pierluigi Cesarini

L'editing del volume è stato curato da Manuela Scornaienghi

La segreteria del gruppo di lavoro è stata svolta da Isabella Brandi

La foto utilizzata per la copertina è di Daniela Storti

## INDICE

Introduzione

### PARTE I

#### IL QUADRO DELLA PROGRAMMAZIONE A LIVELLO NAZIONALE E COMUNITARIO

##### CAPITOLO 1

###### LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA COMUNITARIA E NAZIONALE

1.1	Il sistema di programmazione e l'approccio strategico comunitario	pag.	1
1.2	Il Piano strategico nazionale e le priorità strategiche e territoriali	pag.	6
1.3	L'Health Check e le implicazioni per il Piano strategico nazionale	pag.	13

##### CAPITOLO 2

###### I PRINCIPALI TEMI DELLA PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

2.1	Gli strumenti della programmazione nazionale	pag.	17
2.1.1	<i>Il Documento Unitario Strategia Specifica</i>	pag.	18
2.1.2	<i>Il Programma "Competitività dei sistemi agricoli e rurali"</i>	pag.	19
2.1.3	<i>Alcune considerazioni</i>	pag.	21
2.2	I contratti di filiera	pag.	22
2.2.1	<i>Caratteristiche e funzionamento</i>	pag.	22
2.2.2	<i>I risultati dell'attuazione</i>	pag.	23
2.2.3	<i>L'integrazione quale fattore vincente per la valorizzazione della filiera agroalimentare</i>	pag.	26
2.3	La programmazione forestale in Italia	pag.	27
2.4	Le politiche nazionali per gli investimenti irrigui	pag.	31
2.4.1	<i>Contesto di riferimento</i>	pag.	31
2.4.2	<i>Politica nazionale per le risorse idriche</i>	pag.	32
2.4.3	<i>Principali problematiche del settore irriguo nazionale</i>	pag.	36

##### CAPITOLO 3

###### UN BILANCIO DELLA PROGRAMMAZIONE 2000-2006

3.1	Gli elementi caratterizzanti la passata programmazione	pag.	39
3.2	Il processo di attuazione degli interventi	pag.	42
3.2.1	<i>Il processo di programmazione dei POR Obiettivo 1</i>	pag.	43
3.2.2	<i>Il circuito finanziario</i>	pag.	45
3.3	Il quadro degli interventi comunitari per lo sviluppo rurale per il periodo 2000-2006	pag.	46

3.3.1	<i>Caratteristiche e principali risultati per Asse prioritario</i>	pag.	48
3.4	I Piani di Sviluppo Rurale	pag.	52
3.5	Gli interventi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale nei POR Obiettivo 1 (2000-2006)	pag.	53
3.5.1	<i>Alcune considerazioni sull'attuazione in Obiettivo 1</i>	pag.	57
3.6	L'iniziativa comunitaria Leader+	pag.	59

## PARTE II

### LA DEFINIZIONE DEGLI INTERVENTI A LIVELLO REGIONALE (2007-2013)

#### CAPITOLO 4

##### L'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DI SVILUPPO RURALE IN ITALIA

4.1	Introduzione	pag.	67
4.2	Il quadro normativo comunitario	pag.	68
4.2.1	<i>Le misure di intervento per la nuova fase</i>	pag.	70
4.3	Il quadro degli interventi comunitari per lo sviluppo rurale	pag.	73
4.4	La progettazione integrata. Uno strumento innovativo a supporto della strategia di azione della politica di sviluppo rurale	pag.	76
4.4.1	La progettazione integrata nei PSR 2007-2013	pag.	77
4.5	La Rete rurale nazionale per lo sviluppo rurale	pag.	84
4.5.1	<i>La governance della Rete rurale nazionale (RRN) italiana</i>	pag.	85
4.5.2	<i>Le attività della Rete</i>	pag.	87
4.6	Conclusioni	pag.	89

#### CAPITOLO 5

##### SERVIZI E IL CAPITALE UMANO

5.1	Il contesto di intervento: gli obiettivi e le scelte strategiche	pag.	93
5.2	Le misure attivate e le caratteristiche degli interventi previsti	pag.	98
5.2.1	<i>Interventi per agevolare lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile</i>	pag.	98
5.2.2	<i>Interventi per la promozione di servizi alle imprese</i>	pag.	102
5.3	Conclusioni	pag.	106

#### CAPITOLO 6

##### LE POLITICHE A FAVORE DELLA QUALITÀ

6.1	Introduzione	pag.	109
6.2	La politica di sviluppo rurale a favore dei prodotti di qualità nel PSN	pag.	112
6.3	La qualità nei PSR 2007-2013	pag.	115

6.4	L'integrazione per la qualità	pag.	122
6.5	Conclusioni	pag.	125

## **CAPITOLO 7**

### **LE ZONE SVANTAGGIATE E LE ALTRE ZONE CON SVANTAGGI SPECIFICI**

7.1	Gli obiettivi e le scelte strategiche	pag.	127
7.2	Le caratteristiche degli interventi previsti	pag.	133
7.3	Le indennità Natura2000 e le indennità connesse alla direttiva 2000/60/CE	pag.	137
7.4	Conclusioni	pag.	139

## **CAPITOLO 8**

### **LE MISURE FORESTALI**

8.1	Gli obiettivi e le scelte strategiche forestali	pag.	143
8.2	Le foreste nella strategia nazionale	pag.	145
8.3	Le misure forestali nella programmazione regionale di sviluppo rurale	pag.	149
8.4	Conclusioni	pag.	156

## **CAPITOLO 9**

### **STRUMENTI E INTERVENTI PER LE AREE RURALI: QUALITÀ DELLA VITA NELLE AREE RURALI, FORMAZIONE E STRATEGIE DI SVILUPPO LOCALE**

9.1	Introduzione	pag.	159
9.2	Le misure dell'Asse 3 nei PSR italiani: un quadro d'insieme	pag.	162
9.3	Le misure intese a migliorare la qualità della vita nelle aree rurali	pag.	167
9.3.1	<i>Le caratteristiche degli interventi previsti per la misura 321</i>	pag.	168
9.3.2	<i>Le caratteristiche degli interventi per la misura 322</i>	pag.	173
9.3.3	<i>Le caratteristiche degli interventi per la misura 323</i>	pag.	174
9.3.4	<i>Le caratteristiche degli interventi previsti per la misura 331</i>	pag.	176
9.3.5	<i>Le caratteristiche degli interventi per la misura 341</i>	pag.	178

## **CAPITOLO 10**

### **LA DIVERSIFICAZIONE DELL'ECONOMIA RURALE**

10.1	Introduzione	pag.	181
10.2	Le caratteristiche degli interventi previsti per la diversificazione in attività non agricole	pag.	183
10.2.1	<i>Agriturismo</i>	pag.	184
10.2.2	<i>Altre attività di diversificazione connesse all'agricoltura</i>	pag.	188
10.2.3	<i>Agricoltura sociale</i>	pag.	192
10.2.4	<i>Produzione di energia rinnovabile</i>	pag.	196

10.3	Le caratteristiche degli interventi previsti per le PMI	pag.	199
10.4	Le caratteristiche degli interventi previsti per le attività turistiche	pag.	202
10.5	L'intensità del sostegno e le risorse finanziarie previste	pag.	207
10.6	Conclusioni	pag.	208

## **CAPITOLO 11**

### **L'ASSE LEADER**

11.1	L'approccio Leader nel contesto della programmazione dello sviluppo rurale	pag.	213
11.2	L'approccio Leader nella nuova programmazione: gli obiettivi e le scelte strategiche	pag.	214
11.3	L'attuazione dell'approccio Leader	pag.	215
11.3.1	<i>Obiettivi e tematismi</i>	pag.	215
11.3.2	<i>I territori interessati</i>	pag.	217
11.4	La struttura dell'Asse 4 : misure e peso finanziario	pag.	219
11.5	Le risorse finanziarie	pag.	222
11.6	Le Partnership locali	pag.	225
11.7	Le modalità attuative	pag.	227
11.8	La cooperazione Leader: scelte strategiche e procedure adottate	pag.	228
11.8.1	<i>La cooperazione Leader e le politiche di coesione</i>	pag.	232
11.9	Conclusioni	pag.	233

## **CAPITOLO 12**

### **LA NUOVA PROGRAMMAZIONE IN EUROPA: STRATEGIE, DINAMICHE E RAPPORTI CON ALTRE POLITICHE**

12.1.	Introduzione	pag.	237
12.2	La programmazione 2007-2013 in Europa: le strategie dei 27 Stati membri	pag.	237
12.3.	Politiche di sviluppo rurale e altre politiche: relazioni di complementarità o di sostituzione	pag.	246
12.4.	Conclusioni	pag.	250

Bibliografia	pag.	253
--------------	------	-----

Lista

## Introduzione

Le politiche per lo sviluppo rurale in Italia, dopo una fase più o meno lunga di definizione programmatica (a seconda dei contesti regionali), sono ormai entrate nella fase di pieno regime. Rispetto al precedente, che tracciava un quadro delle principali novità normative e organizzative della programmazione in corso, questo Rapporto entra nel vivo delle scelte politiche e strategiche compiute dai diversi livelli di *governance*. Nel primo capitolo viene esaminato il quadro nazionale, dove per la prima volta entra in gioco un nuovo strumento di programmazione: il Piano strategico nazionale. Il PSN introduce un elemento nuovo, che oggettivamente mancava nel quadro nazionale, vale a dire un insieme di orientamenti generali per lo sviluppo rurale nel Paese, che vengono declinati nei singoli contesti a seconda dei fabbisogni e delle strategie che le collettività regionali esprimono. Si tratta di uno strumento sicuramente migliorabile, soprattutto quanto alla declinazione di una strategia forte e incisiva sulle aree rurali italiane. Ma va tenuto pur sempre conto del fatto che nel nostro Paese, dove vige una struttura fortemente regionalizzata, esiste sempre un certo *trade-off* tra l'esigenza di una incisività della programmazione nazionale, da un lato, e la necessità di rispettare l'autonomia regionale in campo agricolo, dall'altro. Trovare il giusto equilibrio non è semplice, soprattutto alla luce del fatto che nell'esperienza italiana le Regioni hanno da sempre rivendicato un crescente spazio di autonomia decisionale.

Le strategie definite dalla programmazione 2007-2013, comunque, a poca distanza dalla loro formalizzazione e approvazione comunitaria, hanno richiesto una rivisitazione parziale subito dopo il varo dei nuovi regolamenti comunitari con l'*Health Check* della PAC (2008-2009). Il Rapporto fornisce alcuni spunti di riflessione su questo, senza entrare tuttavia nelle modifiche apportate ai PSR che si sono concluse solo negli ultimi mesi e pertanto non hanno potuto essere prese in considerazione nell'analisi.

Quest'ultima modifica nel quadro comunitario dello sviluppo rurale non è tanto importante di per sé, quanto perché ci fornisce la conferma di due dati incontrovertibili: la PAC ha intrapreso, incorporando le nuove sfide dell'*Health Check*, un percorso che è destinato a proseguire anche dopo il 2013 e, all'interno di questa politica, lo sviluppo rurale ha registrato un'evoluzione costante e, soprattutto negli ultimi anni, piuttosto intensa. Questo ha comportato un processo di adeguamento continuo dei programmi, delle procedure, delle strutture organizzative e delle capacità di gestione delle regioni. Non è stato e non è tuttora un processo facile per tutti i livelli di *governance*, specie se parallelamente non si sostiene, come si dovrebbe, un processo di potenziamento della capacità di programmazione e di gestione della regione.

La programmazione dello sviluppo rurale non opera senza interventi aggiuntivi nazionali. Nel Rapporto si è voluto considerare, nell'analisi del quadro nazionale, anche politiche importanti che contribuiscono a realizzare nelle regioni interventi paralleli a quelli promossi dallo sviluppo rurale: il FAS, i contratti di filiera, il Piano forestale nazionale e infine diversi provvedimenti nazionali in campo irriguo. Va detto tuttavia che, a seguito dei recenti provvedimenti anticrisi del Governo, le risorse FAS per l'agricoltura (così come per altri interventi strutturali) sono state decurtate.

Nei capitoli successivi l'analisi entra nel vivo dei PSR regionali, concentrando l'attenzione su alcune importanti novità della presente programmazione (la progettazione integrata, la Rete Rurale) e su alcuni campi di intervento particolarmente significativi (servizi e capitale umano, qualità, zone svantaggiate, foreste, qualità della vita, diversificazione e approccio Leader) per comprendere come,

nel concreto, i PSR abbiano interpretato e declinato gli orientamenti della strategia comunitaria e del PSN. Se si guarda con attenzione il contenuto dei nuovi PSR, si può constatare che vi siano interessanti novità, rispetto alla precedente fase: una maggiore attenzione alla diversità delle aree rurali e ai rispettivi bisogni e una maggiore enfasi sull'integrazione degli interventi (sotto forma di diverse modalità di progettazione integrata). È certamente ancora prematuro valutare il reale quadro di innovazione di questi orientamenti programmatici, che potranno essere analizzati appiano solo a fase procedurale conclusa e ad investimento completato. Tuttavia corre l'obbligo di sottolineare l'esigenza che proprio questi approcci siano monitorati con attenzione. Un discorso analogo merita il Leader, per il quale l'operazione di *mainstreaming*, compiuta in questa fase, presenta molte ombre e poche luci. Anche gli interventi promossi nell'Asse 3 (diversificazione e qualità della vita, a cui sono dedicati due capitoli piuttosto approfonditi) richiedono una particolare attenzione e una valutazione attenta in corso d'opera, soprattutto alla luce del dibattito attuale sulla loro pertinenza all'interno della sfera di competenza del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR). La loro declinazione nel contesto italiano presenta una forte analogia con i gli altri Paesi del Sud Europa, i quali condizionano fortemente l'allocazione delle risorse verso misure che, anche in un Asse che ha una visione potenzialmente più ampia, vedono gli agricoltori come principali beneficiari. Se ciò è vero, tuttavia va anche detto che l'Italia è tra i Paesi che perseguono un maggiore orientamento verso un approccio territoriale, combinando le misure dei diversi assi, incluse quelle dell'Asse 3.

Il Rapporto presenta, nel terzo capitolo, un bilancio della passata programmazione. Si tratta di un bilancio che è focalizzato sugli aspetti finanziari e su alcuni nodi critici di fondo che ne hanno l'attuazione. Prelude a un approfondimento, che va fatto, sul livello nazionale e regionale, in una pubblicazione ad hoc.

Il Rapporto, infine, si conclude con un'analisi della programmazione dello sviluppo rurale 2007-2013 in Europa, cercando di ricostruire le strategie non solo con uno sguardo sui PSR, ma anche sulle relazioni che questo anno con il quadro complessivo delle politiche rurali nei singoli Stati membri.

Il Rapporto è frutto di uno sforzo collettivo di analisi che ha teso, per così dire, a "sezionare" i programmi di sviluppo rurale in Italia. In questa programmazione i PSR sono divenuti programmi ancora più corposi del passato, con un livello di dettaglio molto spinto, molto più di quanto lo siano i programmi finanziati dai Fondi strutturali. Tale caratteristica, che è essenziale per l'approvazione dei PSR da parte della Commissione europea, ha reso i PSR una complessa e articolata descrizione di misure operative, frutto di spinte diverse provenienti dalle organizzazioni di settore, dal territorio e dalla stessa amministrazione che predispone i piani. Lo sviluppo rurale si presenta, quindi, e non solo in Italia, come una politica molto composita, che viene declinata nei diversi contesti regionali in modo a volte estremamente eterogeneo. Ciò richiede un impegno a evidenziare non solo novità e tendenze generali, ma anche specificità e particolarità di un certo rilievo. Il lettore potrà giudicare con quanta efficacia si è stati in grado di bilanciare le due congiunte esigenze di generalità e di approfondimento specifico.

Appare evidente che questa fase, particolarmente ricca di novità, richiede di essere ulteriormente esplorata, soprattutto nella sua fase attuativa. Ci si augura che questo Rapporto possa rappresentare una adeguata base di partenza per le analisi che verranno sviluppate in futuro.

Francesco Mantino

**PARTE I**  
**IL QUADRO DELLA PROGRAMMAZIONE**  
**A LIVELLO NAZIONALE E COMUNITARIO**



# CAPITOLO 1

## LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA COMUNITARIA E NAZIONALE

### 1.1 Il sistema di programmazione e l'approccio strategico comunitario

Con il periodo di programmazione 2007-2013, la politica comunitaria per lo sviluppo rurale è oggetto di un ulteriore processo di revisione che prevede una sostanziale “semplificazione” degli strumenti di intervento, attraverso l'introduzione di un fondo e di un programma unici per lo sviluppo rurale, secondo il principio *one fund, one programme*, l'adozione di un approccio strategico alla programmazione e gestione degli interventi e l'inserimento del Leader nel *mainstreaming* delle politiche di intervento.

La riforma dello sviluppo rurale si innesta nel più ampio contesto di revisione della politica di coesione che, accanto alla definizione dei nuovi obiettivi (convergenza, competitività regionale e occupazione, cooperazione territoriale europea) prevede analogamente la semplificazione degli strumenti di intervento finanziati dal FESR e dal FSE e, in un'ottica di sussidiarietà, il rafforzamento dell'approccio strategico alla programmazione. Viene sancita dunque la netta separazione tra i programmi che finanzieranno la politica di coesione e quelli della nuova politica di sviluppo rurale e, venendo meno l'integrazione programmatica, si pone la necessità di garantire altrimenti, anche con la pianificazione strategica, l'integrazione tra i diversi ambiti di intervento (sviluppo rurale e coesione).

Per quel che concerne lo sviluppo rurale il processo di riforma, iniziato a giugno del 2005 con la pubblicazione del regolamento (CE) n. 1290/2005 relativo al finanziamento della PAC, prevede in particolare l'istituzione di due nuovi fondi: il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) per il finanziamento delle politiche di mercato, il cosiddetto I pilastro; e il Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale (FEASR) per le politiche di sviluppo rurale (II pilastro). Questi due fondi sostituiscono le sezioni Garanzia e Orientamento del FEOGA, che verranno definitivamente abolite con il termine del periodo di eleggibilità previsto per il definitivo pagamento di tutti gli interventi della programmazione 2000-2006.

L'istituzione del nuovo fondo per lo sviluppo rurale è stata accompagnata dalla emanazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 che completa il percorso di riforma di queste politiche. A esso si affiancano due nuovi regolamenti (reg. (CE) n. 1083/2006, reg. (CE) n. 1828/2006) che disciplinano gli interventi dei fondi strutturali e con i quali, oltre al tentativo di semplificazione, vengono apportati una serie di cambiamenti finalizzati a rendere più efficaci gli strumenti di intervento, anche in considerazione della rafforzata necessità di utilizzare efficientemente ed efficacemente risorse evidentemente scarse a seguito dell'allargamento, prima a 25 e poi a 27 Stati membri, e della discussione sul futuro bilancio comunitario.

Alla semplificazione delle procedure di programmazione, per garantire una efficacia ancora maggiore, si associa un rafforzamento delle procedure di controllo, monitoraggio e valutazione nonché il potenziamento dell'approccio strategico alla programmazione con la finalità di migliorare la coerenza e il coordinamento degli interventi.

È in quest'ottica che il regolamento (CE) n. 1698/2005 introduce il concetto di “approccio strategico”, che consiste nell'identificazione di un numero limitato di obiettivi strettamente legati alle priorità politiche fissate dall'UE (sviluppo economico, crescita occupazionale e sostenibilità ambientale) e ribadisce la necessità di un collegamento più stretto tra il livello di programmazione comunitario, quello nazionale e quello locale. Tale passaggio si realizza con l'adozione di un approccio stra-

tegico alla programmazione che garantisca l'unitarietà degli interventi per lo sviluppo rurale anche grazie all'integrazione e alla garanzia di coerenza e complementarietà tra strategie nazionali e interventi comunitari, da un lato, e tra diversi ambiti di intervento comunitario (FEASR e FESR, FSE) dall'altro.

Un approccio di questo tipo deve servire a identificare delle priorità d'intervento che, pur tenendo conto degli obiettivi dei singoli Stati membri, definiscano un processo di sviluppo comune per il territorio rurale europeo. Questo processo deve essere accompagnato da una più chiara definizione dei ruoli dei singoli attori che a esso partecipano e dal rafforzamento degli strumenti di monitoraggio e valutazione.

Il processo prende avvio con l'adozione, da parte della Commissione europea di Orientamenti strategici comunitari (OSC) per lo sviluppo rurale. Gli Orientamenti disegnano un quadro strategico unitario e vincolante per tutti gli interventi a favore dello sviluppo rurale in ambito comunitario e delineano le principali linee di azione che vengono ricondotte alle priorità strategiche comunitarie di Göteborg per i temi ambientali e di Lisbona per quelli di competitività e occupazionali.

In termini di priorità specifiche per il settore agricolo si prevede un'attenzione particolare per:

- il trasferimento della conoscenza e l'innovazione nel settore agroalimentare attraverso investimenti sul capitale fisico e umano
- la prevenzione della biodiversità, degli habitat naturali e del sistema forestale, delle acque e dei cambiamenti climatici
- la creazione di opportunità di impiego
- il miglioramento della *governance* locale e la valorizzazione del potenziale di sviluppo endogeno dei territori rurali.

Conseguentemente agli orientamenti, ogni Stato membro ha presentato un Piano strategico nazionale (PSN) che definisce le linee strategiche della politica agricola nazionale e garantisce il coordinamento sia con la strategia comunitaria sia tra politiche comunitarie, nazionali e regionali. Il PSN, quindi, da una parte riprende i contenuti e gli obiettivi dettati dagli OSC, declinandoli nell'ottica nazionale, e dall'altra costituisce un quadro di riferimento per tutti i Programmi di sviluppo rurale (PSR) regionali. Il Piano, pur essendo un documento strategico nazionale non ha comunque un carattere vincolante per le Autorità di Gestione (AdG) dei PSR ma piuttosto costituisce un documento di indirizzo, che non necessita di approvazione comunitaria, ma che identifica le priorità tematiche e territoriali d'intervento, definisce obiettivi e indicatori per valutarne il raggiungimento e tenta di costituire uno strumento di raccordo della politica di sviluppo rurale con le altre politiche agricole e con la politica di coesione.

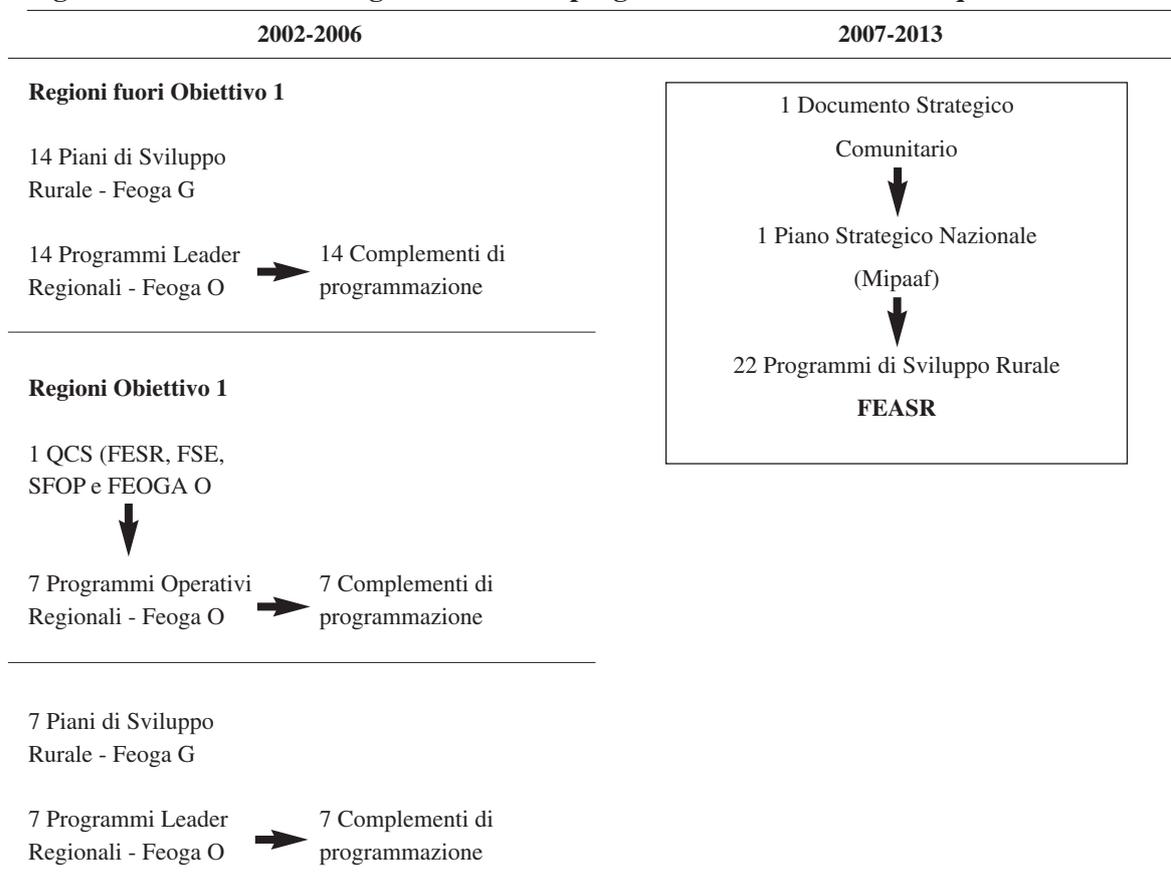
Le strategie d'intervento sono definitivamente realizzate con i PSR, nazionali o regionali, che attuano la strategia delineata nel PSN e che, contenendo tutti i possibili interventi previsti dal regolamento, costituiscono l'unico strumento di programmazione dello sviluppo rurale, in ottemperanza al già richiamato principio *one fund, one programme*, enunciato dalla Commissione nell'ambito della revisione delle politiche per il 2007-2013.

La ridefinizione dei fondi e l'applicazione di questo principio ha consentito una significativa semplificazione degli strumenti di intervento dello sviluppo rurale rispetto al periodo 2000-2006 quando la relativa programmazione era divisa tra più strumenti e aveva connotati diversi tra Regioni Obiettivo 1 e non (figura 1.1).

Questa semplificazione non è però stata sufficiente a garantire il rispetto dei tempi di programmazione previsti e l'approvazione dei singoli PSR prima della seconda metà del 2007, a causa non solo della complessità del negoziato e del ritardo, da parte della Commissione, nell'emanazione del regolamento applicativo ma anche della necessità di definire lo stesso PSN con il concerto di tutte le

Regioni e degli altri *stakeholder*. La definizione del PSN ha comunque rappresentato solo il primo passo previsto dall'approccio strategico per la definizione di una politica di intervento nel campo dello sviluppo rurale. Gli strumenti reali di programmazione sono infatti i PSR.

**Figura 1.1 – Confronto tra gli strumenti di programmazione 2000-2006 e quelli 2007-2013**



Nel nostro Paese è stato realizzato un sistema di programmazione regionale basato su 22 PSR: uno per ogni Regione e Provincia autonoma, più un PSR Rete rurale nazionale<sup>1</sup> (RRN), che comprende interventi dedicati al collegamento con la Rete rurale europea (RRE) - analoga struttura istituita a livello comunitario - all'individuazione e al trasferimento di buone pratiche, agli scambi di esperienze, alla realizzazione di programmi di formazione e, in generale, a garantire la conoscenza e la diffusione dei risultati della politica di sviluppo rurale.

Per quello che riguarda gli strumenti di intervento dei PSR, il regolamento (CE) n. 1698/2005 prevede che siano compresi nell'ambito di assi di intervento a cui corrispondono gli obiettivi prioritari da realizzare:

- accrescere la competitività del settore agricolo e forestale sostenendo la ristrutturazione, lo sviluppo e l'innovazione (Asse 1)
- valorizzare l'ambiente e lo spazio naturale sostenendo la gestione del territorio (Asse 2)
- migliorare la qualità di vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche (Asse 3).

<sup>1</sup> Il Programma Rete rurale nazionale italiano è stato approvato nel mese di giugno 2007 e avrà a disposizione risorse pubbliche pari a circa 83 milioni di euro, il 50% dei quali messo a disposizione dal FEASR. Per approfondimenti vedi capitolo 4.

Anche se questi obiettivi strategici corrispondono in linea generale a quelli che erano già stati enunciati da Agenda 2000, nei nuovi programmi, il raggiungimento degli obiettivi è affidato a un set di misure espressamente definito, laddove Agenda 2000 si limitava a indicare tre macro obiettivi di sviluppo rurale lasciando allo Stato membro le modalità di organizzazione del programma. La scelta degli strumenti di intervento non è più affidata alla programmazione ma viene definita a priori, per meglio rispondere alle esigenze di approccio strategico.

Per il conseguimento dell'obiettivo dell'Asse 1 sono previste tre tipologie di interventi, le misure finalizzate a promuovere la conoscenza e a migliorare il capitale umano (formazione, prepensionamento, insediamento giovani agricoltori, servizi di consulenza); le misure tese alla ristrutturazione e all'innovazione del capitale fisico (ammodernamento aziende agricole, forestali e agroalimentari, forestazione produttiva, infrastrutture, prevenzione rischi e interventi straordinari) e le misure per la qualità dei prodotti e delle produzioni (raggiungimento standard qualitativi, partecipazione a sistemi di qualità, promozione prodotti di qualità).

L'Asse 2 prevede gli interventi agroambientali e per il benessere degli animali, le politiche di forestazione protettiva, gli interventi a favore delle zone svantaggiate e Natura 2000.

L'Asse 3 comprende invece alcuni degli interventi in precedenza contenuti nell'art. 33 del regolamento (CE) n.1257/1999, come quelli destinati alla diversificazione e miglioramento dei servizi per le popolazioni rurali, alla ristrutturazione dei villaggi e alla conservazione dell'ambiente rurale, ma anche interventi di chiara ispirazione Leader destinati alla formazione e informazione per gli attori coinvolti nella rivitalizzazione delle aree rurali e all'acquisizione di competenze e animazione per l'implementazione delle strategie di sviluppo rurale.

Accanto a questi tre assi-obiettivi ne viene collocato un quarto (denominato anche Asse Leader) che contribuisce alla realizzazione dei primi tre obiettivi, utilizzando non tanto misure specifiche quanto una specifica modalità di intervento, l'"approccio Leader" appunto, basato sull'esperienza del Programma di Iniziativa Comunitaria Leader, di cui mutua le caratteristiche peculiari (partenariato, approccio *bottom-up*, collegamento con il territorio).

Questo aspetto costituisce un'altra considerevole innovazione rispetto alle precedenti programmazioni nella quale il Leader costituiva un Programma a se stante, di carattere pilota. Con la riforma dello sviluppo rurale 2007-2013, termina la fase "sperimentale" di questi interventi ma, l'approccio e le caratteristiche peculiari introdotte dal metodo Leader vengono integrate nel *mainstreaming* dello sviluppo rurale<sup>2</sup>. Tale integrazione deriva dal giudizio comunque positivo, da parte della Commissione europea, sui risultati raggiunti nel corso delle precedenti programmazioni dall'Iniziativa, ma, probabilmente, anche dalla necessità di indirizzare la politica di sviluppo rurale verso una maggiore multifunzionalità, in linea con le istanze internazionali emerse in ambito World Trade Organization (WTO) e relative all'ammissibilità dei sostegni diretti e indiretti al settore agricolo. Inoltre, dal punto di vista finanziario, l'adozione del metodo Leader nell'ambito dei PSR può fornire un ulteriore strumento per concentrare una parte delle risorse su territori specifici e accrescerne l'efficacia.

Per garantire una equilibrata attuazione delle politiche il regolamento (CE) n. 1698/2005 stabilisce delle percentuali minime di risorse (10%, 25% e 10%) per ognuno degli assi, compreso un 5% di risorse riservate al Leader; percentuali che ovviamente i PSR rispettano pienamente.

L'allocazione delle risorse rispetto agli assi del PSR assume una rilevanza strategica dal momento che il nuovo regolamento ne prevede il rispetto non più con riferimento alle singole misure ma proprio in riferimento agli assi. Questa modifica dovrebbe consentire una maggiore flessibilità nella gestione degli interventi rendendo più semplice lo spostamento di risorse da un tipo di intervento a un

---

2 Cfr. Capitolo 11.

altro, al fine di consentire una maggiore adattabilità della strategia. Tuttavia, dovranno sempre essere mantenuti all'interno degli assi gli equilibri previsti e derivanti dall'analisi effettuata in sede di programmazione, al fine di evitare che interventi che consentono di velocizzare la spesa possano prevalere su altri penalizzando il raggiungimento degli obiettivi.

In termini di gestione delle politiche, il sistema di programmazione prevede novità rispetto alla passata gestione dei PSR, in particolare per le Regioni fuori obiettivo 1. L'introduzione dell'Autorità di Gestione, del Comitato di sorveglianza e del partenariato socioeconomico erano infatti già previsti per gli interventi cofinanziati dal FEOGA-O, ma non per quelli che ricevevano le risorse dalla sezione Garanzia.

Anche dal punto di vista finanziario le regole di funzionamento del FEASR presentano elementi derivanti da entrambe le precedenti sezioni del FEOGA; viene infatti adottata la regola del disimpegno automatico, in precedenza prevista unicamente nella gestione dei fondi strutturali, mentre viene estesa a tutti gli interventi l'operatività dell'Organismo pagatore, legata al modello di gestione del FEOGA-Garanzia.

Per quel che concerne la regola del disimpegno, occorre rilevare come in passato il suo utilizzo abbia determinato non poche difficoltà alle Regioni in Obiettivo 1, spingendo verso la ricerca di soluzioni procedurali in grado di accelerare la spesa anche a scapito della qualità. Tuttavia, nella nuova fase (2007-2013) l'applicazione della procedura di disimpegno automatico e del meccanismo n+2 avviene in relazione a uno strumento di programmazione che comprende tutti gli interventi finanziabili con lo sviluppo rurale. Ciò consentirà di sommare interventi con tempi e modalità di erogazione diversi (spese di natura infrastrutturale, investimenti, misure di accompagnamento) facilitando il raggiungimento della quota di disimpegno con ricadute positive in termini di qualità della spesa.

Anche la presenza dell'Organismo pagatore contribuisce al miglioramento della gestione per la più netta distinzione delle competenze che implica, laddove, nell'esperienza del passato, era stato riscontrato una sovrapposizione tra l'Autorità di Gestione e l'Autorità di Pagamento che non contribuiva alla linearità delle procedure.

Le novità del sistema di programmazione delle politiche di sviluppo rurale sono state, in definitiva, determinate dalle difficoltà incontrate nella precedente gestione, in particolare per quello che riguarda la discrasia tra una programmazione unitaria e una gestione che utilizzava strumenti finanziari differenti. Questo comportava un quadro di attuazione complicato con difficoltà di gestione degli interventi e di implementazione dei sistemi di controllo (Tarangioli, 2005).

L'istituzione del fondo FEASR e l'applicazione della logica del principio "un Fondo - un Programma", tentano di rispondere all'esigenza di semplificazione e al rischio di un maggiore appesantimento di gestione e controllo per la Commissione europea con l'ampliamento dell'Unione europea.

Con l'introduzione di un programma unico per la gestione delle misure di sviluppo rurale, e grazie all'introduzione del principio di strategia di sviluppo locale e dell'approccio Leader, si ritiene di poter meglio affrontare anche altre importanti sfide come la possibilità di permettere una gestione integrata di tutte le politiche a favore delle imprese, soprattutto delle politiche per la competitività e di quelle agroambientali, e una maggiore territorializzazione degli interventi di sviluppo rurale.

L'aspetto negativo del principio sopra richiamato è da riscontrarsi nella netta divisione tra strumenti per il settore agricolo e gli interventi dei fondi strutturali, divisione che, nonostante tutti gli sforzi comunque previsti, costituisce sicuramente un passo indietro rispetto al livello di coerenza e integrazione, anche a livello di comunicazione tra diverse autorità e organi amministrativi, raggiunti con i programmi 2000-2006, anche se unicamente per le Regioni in Obiettivo 1.

Inoltre anche altri due principi cardine della riforma per il 2007-2013, maggiore semplificazione e maggiore sussidiarietà nella programmazione, non possono considerarsi realizzati completa-

mente, dal momento che, nel corso dei negoziati per l'approvazione dei programmi, sono emerse da parte della Commissione diverse richieste di approfondimenti, integrazioni e giustificazioni degli interventi che non sembravano essere stati previsti dai regolamenti. Le richieste della Commissione trovano giustificazione in un ulteriore principio non scritto, quello della omogeneità tra gli interventi contenuti nei programmi di un numero di Stati membri sempre maggiore.

Come detto, la complessa riforma della programmazione appena descritta è stata concretizzata in Italia con l'approvazione dei Programmi, prevalentemente nella seconda metà dell'anno 2007, più o meno nello stesso periodo in cui si avviava il cosiddetto processo di "verifica dello stato di salute" della PAC (*Health Check*), previsto dalla riforma Fischeler del 2003 per valutare il suo stato di applicazione e l'eventuale necessità di modifiche. Questo processo si è concluso con l'omonimo compromesso raggiunto dal Consiglio il 20 novembre del 2008 e successivamente tradotto in modifiche ai regolamenti di base della PAC<sup>3</sup>. Dunque, prima ancora di poter vedere i risultati degli interventi previsti dai PSR, lo scenario in cui operano le politiche agricole ha già subito un radicale cambiamento. Nell'ambito dell'ultima riforma della PAC è stato, infatti, previsto di procedere a una verifica delle politiche, degli obiettivi e degli strumenti di intervento, verifica che è iniziata nel corso del 2008 e che prevede, per quello che riguarda lo sviluppo rurale, un'ancora maggiore attenzione a quattro particolari obiettivi: i cambiamenti climatici, le energie rinnovabili, la gestione delle risorse idriche e la biodiversità

Di conseguenza i Programmi di sviluppo rurale, insieme ai documenti di strategia nazionale, dovranno affrontare, già nel corso del 2009, un processo di revisione che, nonostante i principi di semplificazione introdotti, si presenta molto complesso e con tempi di realizzazione incerti.

## **1.2 Il Piano strategico nazionale e le priorità strategiche e territoriali**

Nel mese di luglio 2007, dopo un lungo processo di concertazione a livello nazionale e di negoziazione con la Commissione europea, è stato dato il via libera definitivo al Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale (PSN) (Mipaaf, 2007), consentendo da quel momento in poi l'approvazione dei Programmi di sviluppo rurale regionali. Il PSN, come previsto negli obiettivi regolamentari comunitari, ha rappresentato un importante riferimento strategico per i PSR e non solo. Infatti, come si vedrà più avanti, la strategia nazionale è stata un utile riferimento sia per l'integrazione con i programmi della politica di coesione (regionali e nazionali), sia per la definizione di altre strategie nazionali previste nella regolamentazione comunitaria delle Organizzazioni comuni di mercato (OCM).

Il processo di concertazione nazionale ha consentito la condivisione di fabbisogni, obiettivi, strategie e modalità di intervento della politica di sviluppo rurale nel nostro Paese, divenendo quindi un'opportunità per favorire la concentrazione delle strategie regionali intorno ad alcuni obiettivi comuni. Ovviamente, va evidenziato come la versione finale del PSN sia in molte parti frutto del compromesso, in primo luogo, tra Mipaaf e le Regioni e Province autonome responsabili, nel nostro ordinamento istituzionale, della programmazione e dell'attuazione delle politiche di sviluppo regionali. Alcuni osservatori hanno visto, quindi, nei cambiamenti e smussature che il documento ha subito dalla sua versione iniziale una sostanziale incapacità del "sistema" di fare scelte (De Filippis, et al., 2006; Musotti, 2007).

---

<sup>3</sup> La normativa in questione approvata il 19 gennaio 2009 è la seguente:

- reg. (Ce) n. 72/2009 che modifica tra gli altri il Reg. 1234/2007 sull'OCM unica
- reg. (Ce) n. 73/2009 sui regimi di sostegno, che sostituisce il Reg. (CE) n. 1782/2003 sul sostegno diretto agli agricoltori
- reg. (Ce) n. 74/2009 che modifica il Reg. (CE) 1698/2005 sullo sviluppo rurale
- La decisione 2009/61/CE, che modifica la decisione 2006/144 /CE relativa agli orientamenti comunitari sullo sviluppo rurale.

Con riferimento a queste considerazioni, il PSN non è sicuramente riuscito a definire modalità di attuazione comuni, perdendo quel taglio inizialmente più “regolamentatorio”, avendo accolto la richiesta delle Regioni di rinviare le scelte più operative a livello di PSR. Di contro, il PSN è riuscito a mantenere la sua validità in termini di capacità di fornire un indirizzo strategico alla programmazione regionale, con una sistema di obiettivi che ha mantenuto il suo equilibrio iniziale e con alcune modalità attuative che hanno assunto un importante valore strategico (es. territorializzazione, integrazione). L’esperienza del PSN ha mostrato il delicato equilibrio tra Stato e Regioni nella fase di programmazione e gestione delle politiche, dove il ruolo di coordinamento del Mipaaf rischia di sconfinare facilmente nelle competenze istituzionali delle Regioni, rendendo di fatto normale trovare soluzioni che lasciano maggiore spazio di azione alla programmazione regionale. Giova ricordare, tuttavia, come il coordinamento nazionale sia indispensabile per assicurare in primo luogo parità di accesso a tutti i potenziali beneficiari, ma anche per creare le condizioni per un’uniforme efficienza ed efficacia nell’attuazione dei PSR.

Gli aspetti più interessanti e innovativi della strategia proposta dal PSN sono riscontrabili, quindi, sia nella articolazione degli obiettivi (figura 1.2), che hanno reinterpretato in un’ottica nazionale gli Orientamenti comunitari, concentrando l’attenzione sui principali fabbisogni e sugli ambiti maggiormente strategici per le aree rurali nazionali, sia nella ricerca di soluzioni che possano migliorare l’efficacia degli interventi, favorendo una lettura maggiormente integrata degli strumenti di intervento. Per l’attuazione della strategia proposta nel PSN, le risorse comunitarie complessivamente disponibili per il periodo 2007-2013 ammontano a circa 8,3 miliardi di euro, a cui vanno aggiunte le risorse provenienti dal cofinanziamento nazionale e regionale. Tali risorse sono state ripartite a livello regionale e rappresentano la dotazione finanziaria dei singoli PSR (tabella 1.1). Per quanto riguarda la distribuzione delle risorse finanziarie tra gli assi di intervento, in base alle priorità regionali, dopo l’approvazione dei PSR le risorse risultano allocate secondo la seguente ripartizione: il 37,7% per l’attuazione dell’Asse 1; il 43,9% per l’attuazione dell’Asse 2; il 15,7% per l’attuazione dell’Asse 3; il 3,1% all’assistenza tecnica. Inoltre, gli obiettivi dei primi tre assi possono essere raggiunti attraverso l’approccio Leader a cui viene riservato il 8,2% delle risorse<sup>4</sup>.

L’analisi del PSN non può certo essere limitata alla distribuzione delle risorse finanziarie, in quanto, come già evidenziato, una delle finalità principali è stata quella di concentrare e creare una massa critica di risorse intorno ad alcune priorità strategiche e di adattare le diverse tipologie di interventi ai diversi fabbisogni territoriali (Monteleone, 2006). Assumono, quindi, un valore particolare:

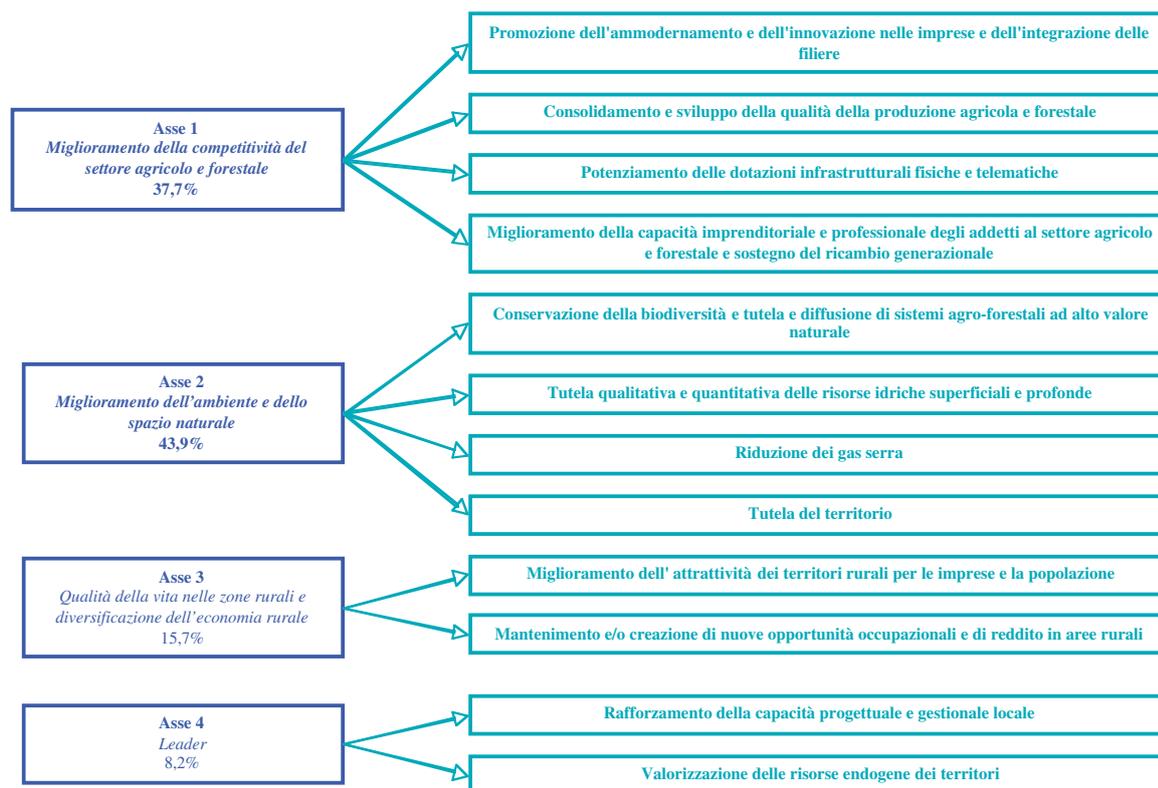
- gli obiettivi e le azioni chiave individuate all’interno di ogni obiettivo prioritario
- la territorializzazione delle aree rurali italiane
- la progettazione integrata
- l’integrazione strategica con gli altri strumenti di politica economica
- il sistema nazionale di monitoraggio e valutazione per la politica di sviluppo rurale.

Per quanto riguarda gli obiettivi e le azioni chiave, va in primo luogo evidenziato come queste ultime siano state individuate all’interno di ogni obiettivo prioritario del PSN. Tali azioni, anche se non sono state riconosciute come vincolanti per le Regioni, hanno rappresentato un indirizzo importante per favorire un maggiore coordinamento dell’intervento all’interno del territorio nazionale. Se gli obiettivi sono stati presi a riferimento nella maggior parte dei PSR, più difficile è trarre una valutazione sull’adozione delle azioni chiave nelle diverse Regioni, in primo luogo per le diverse moda-

---

<sup>4</sup> Il PSN approvato a luglio 2007 prevedeva una ripartizione leggermente differente (Asse 1 39,0%; Asse 2 43,2%; Asse 3 14,5%; Asse 4 6,7%), che è stata rivista nel maggio 2008, per rispondere ai documenti di orientamento comunitari, dopo l’approvazione di tutti i programmi regionali.

**Figura 1.2 – Gli obiettivi del PSN**



**Tabella 1.1 – Distribuzione finanziaria delle risorse finanziarie tra PSR e per Assi**

	Risorse FEASR		Ripartizione % per ASSE				
	milioni di euro	%	ASSE 1	ASSE 2	ASSE 3	Ass. tecnica	LEADER
Piemonte	394,50	4,8	39,3	44,9	12,5	3,4	6,5
Valle d'Aosta	52,22	0,6	10,2	69,4	17,9	2,6	7,5
Lombardia	395,95	4,8	32,9	52,1	12,2	2,8	5,0
Bolzano	137,58	1,7	24,8	62,0	13,2	-	5,0
Trento	100,65	1,2	32,5	52,9	14,1	0,5	6,0
Veneto	402,46	4,9	45,0	37,8	14,2	3,0	11,0
Friuli Venezia Giulia	108,77	1,3	43,7	38,2	14,6	3,5	6,5
Liguria	106,05	1,3	52,6	27,3	17,1	3,1	20,0
Emilia-Romagna	411,25	5,0	41,9	43,0	14,1	1,0	5,1
Toscana	369,21	4,5	39,1	40,0	19,9	1,0	10,0
Umbria	334,43	4,0	40,0	43,0	14,0	3,0	5,0
Marche	202,32	2,4	42,2	38,8	15,0	4,0	6,0
Lazio	288,38	3,5	48,4	32,4	15,4	3,8	6,0
Abruzzo	168,91	2,0	43,7	38,0	14,3	4,0	5,0
Molise	85,79	1,0	44,1	35,1	17,8	3,0	5,0
Sardegna	551,25	6,6	28,0	56,0	15,0	1,0	13,6
<b>Totale Competitività</b>	<b>4.109,72</b>	<b>49,6</b>	<b>38,5</b>	<b>44,4</b>	<b>14,7</b>	<b>2,4</b>	<b>7,9</b>
Campania	1.082,35	13,1	40,0	37,4	18,6	4,0	5,0
Puglia	851,33	10,3	40,4	35,1	21,5	3,0	18,8
Basilicata	372,65	4,5	27,4	54,5	14,6	3,5	6,0
Calabria	623,34	7,5	41,9	41,2	14,9	2,0	6,0
Sicilia	1.211,16	14,6	32,3	52,7	13,0	2,0	6,0
<b>Totale Convergenza</b>	<b>4.140,83</b>	<b>49,9</b>	<b>37,0</b>	<b>43,5</b>	<b>16,7</b>	<b>2,9</b>	<b>8,4</b>
<b>Totale PSR</b>	<b>8.250,55</b>	<b>99,5</b>	<b>37,7</b>	<b>43,9</b>	<b>15,7</b>	<b>2,6</b>	<b>8,2</b>
Rete Rurale Nazionale	41,46	0,5				3,1	
<b>Totale ITALIA</b>	<b>8.292,01</b>	<b>100,0</b>					

Fonte PSR regionali

lità con cui ciascuna di esse hanno deciso di dare operatività agli interventi, in secondo luogo perché molto spesso tali azioni, che avrebbero dovuto rappresentare un elemento centrale della strategia, si sono disperse all'interno della descrizione delle misure e delle regole delle stesse. Un aspetto importante della strategia nazionale e delle azioni chiave individuate sta nella capacità di aver in qualche maniera percorso le proposte comunitarie sulle quattro nuove sfide che l'*Health Check* della PAC assegna allo sviluppo rurale (Mantino, 2007). Cambiamenti climatici, biodiversità, erosione dei suoli, energie rinnovabili sono temi già largamente presenti nella strategia italiana, sia in termini di obiettivi, sia in termini di tipologie di operazioni che ne possono favorire il raggiungimento.

Non indifferente per l'individuazione delle azioni chiave è stata la "territorializzazione delle aree rurali italiane" funzionale all'individuazione di fabbisogni e priorità territoriali (figura 1.3) così come previsto dagli OSC. Per favorire questa operazione sono state individuate quattro tipologie di aree rurali, al cui interno è possibile identificare problematiche ed esigenze di intervento di tipo diverso e che hanno rappresentato, quindi, un importante strumento di supporto per una migliore individuazione dei fabbisogni e di conseguenza delle strategie regionali di sviluppo. Le aree identificate risultano essere le seguenti: A) Poli urbani; B) Aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata; C) Aree rurali intermedie; D) aree rurali con problemi complessivi di sviluppo. Da ricordare, a tale proposito, che la territorializzazione nazionale, si discosta in termini di metodo da quella proposta dalla Commissione europea (metodo OCSE<sup>5</sup>); il PSN utilizza definizioni di ruralità (SAU, occupazione agricola, altimetria) alternative rispetto alla sola densità abitativa utilizzata dall'OCSE e prevede una classificazione a livello comunale delle aree. Le differenze nei risultati sono realmente apprezzabili solo osservando puntualmente i territori interessati, anche se in termini di valori medi si può notare come, riguardo alla superficie territoriale, non ci siano particolari differenze, mentre queste risultano più marcate rispetto alla SAU e soprattutto alla popolazione (tabella 1.2).

La classificazione territoriale delle aree rurali è stata, ovviamente, ripresa all'interno dei PSR anche se con modalità differenti. In primo luogo, va evidenziato come alcune Regioni, coerentemente a quanto previsto nel PSN, abbiano provveduto a una sub-classificazione del proprio territorio per cogliere meglio i fabbisogni di intervento. Altro aspetto interessante è rappresentato dall'utilizzo delle aree nelle strategie individuate all'interno dei PSR, che sono state finalizzate a:

- concentrare le risorse e gli interventi degli Assi 3 e 4 nelle aree con più nette caratteristiche di ruralità (aree classificate come C e D), così come previsto nella strategia nazionale. Tale principio ha portato spesso a escludere totalmente le altre aree dalla possibilità di finanziare gli interventi più tipicamente di sviluppo rurale sul proprio territorio, anche sotto la pressione della Commissione europea, che ha spinto per quest'impostazione ad eccezione dei contesti in cui le Autorità di Gestione hanno dimostrato uno specifico fabbisogno di intervento. Le eccezioni hanno interessato per lo più territori rientranti nelle aree B e in alcuni casi comuni delle aree A (es. l'area del Carso in Friuli Venezia Giulia; alcuni comuni della provincia di Milano in Lombardia; comuni rientranti nelle aree Leader nel precedente periodo di programmazione);
- favorire l'accesso ad alcune misure ai potenziali beneficiari in funzione dei fabbisogni territoriali dell'area in cui questi risiedono. Le Autorità di Gestione hanno spesso utilizzato questo approccio

---

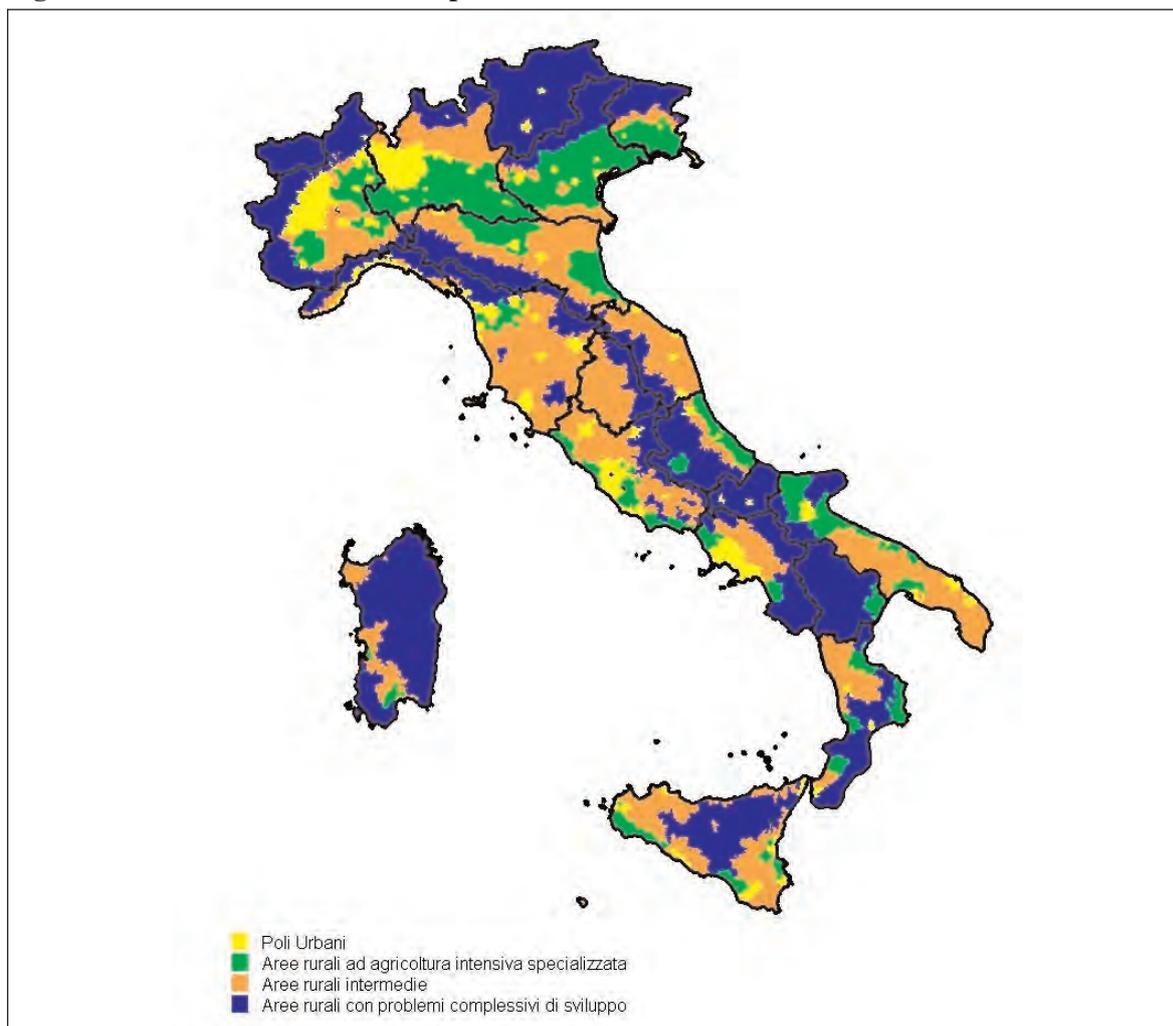
5 Il Progetto sugli indicatori rurali proposto dall'OECD (1994) ha sviluppato uno schema per la raccolta di dati di livello sub-nazionale negli Stati membri che riguarda l'intero territorio e non solo le aree rurali. Il Progetto identifica le aree rurali come quei comuni con una densità abitativa inferiore ai 150 abitanti per kmq. Le regioni e le province all'interno dei paesi membri vengono quindi classificate in tre tipi, sulla base del loro grado di ruralità, definito in termini di peso percentuale della popolazione residente nei comuni rurali, secondo lo schema seguente:

- regioni prevalentemente rurali: più del 50% della popolazione regionale vive in comuni rurali
- regioni significativamente rurali: dal 15% al 50% della popolazione regionale vive in comuni rurali
- regioni prevalentemente urbane: meno del 15% della popolazione regionale vive in comuni rurali.

per favorire i beneficiari delle aree C e D nell'accesso alle misure degli Assi 1 e 2, attraverso l'individuazione di criteri di selezione più favorevoli o la modulazione del tasso di partecipazione pubblica al finanziamento degli interventi;

- individuare le tipologie di intervento prioritarie per le diverse aree rurali regionali, individuando area per area le azioni più idonee a risolvere i rispettivi fabbisogni territoriali, indipendentemente dall'asse di intervento. Tra le Regioni che hanno utilizzato questo approccio, Campania Puglia e Lazio, hanno scelto di non limitarsi a "territorializzare" gli Assi 3 e 4 ma hanno esteso tale approccio anche a misure previste negli altri assi.

**Figura 1.3 – Le aree rurali italiane previste nel PSN**



Fonte: PSN

Per la territorializzazione degli interventi dell'Asse 2 le Regioni hanno utilizzato le aree individuate in funzione della normativa ambientale specifica (direttiva nitrati, Natura 2000, zone svantaggiate). Questo approccio, seppur funzionale all'individuazione puntuale degli interventi ammissibili alle diverse misure, tende ovviamente a inquadrare i fabbisogni territoriali sotto l'unico aspetto ambientale e non in forma integrata.

Un ulteriore aspetto di forte rilevanza strategica incentivato fortemente dal PSN è rappresentato dalla "progettazione integrata", che dovrebbe essere finalizzata ad assicurare una maggiore coerenza interna di ciascun asse e, soprattutto, tra gli assi. Assumendo, quindi, che attraverso la progettazione

integrata si possa garantire maggiore efficacia nel raggiungimento degli obiettivi e decidendo di continuare a investire in questa direzione, anche alla luce delle interessanti esperienze della programmazione 2000-2006 (Zumpano, 2007). Le modalità di integrazione proposte vanno fondamentalmente nella direzione di assicurare una migliore integrazione delle diverse misure contenute nel regolamento, a livello di singola impresa di filiera produttiva e di territorio. Il PSN sottolinea come spetti ai singoli programmi scegliere le modalità di integrazione più idonee al proprio contesto di intervento ed evidenzia come non siano “alternative all’approccio per singola domanda di finanziamento e vanno utilizzate congiuntamente e impiegate anche in modo complementare a livello tematico e/o territoriale per migliorarne l’efficacia” (Mipaaf, 2007).

**Tabella 1.2 – Le aree rurali secondo la classificazione OCSE e la classificazione del PSN**

	Superficie complessiva		SAU		Popolazione	
	kmq	%	ettari	%	n.	%
Aree rurali secondo la classificazione OCSE <sup>1</sup>	233.331,4	77,4	10.292.348,8	77,9	29.250.563	49,8
Aree rurali secondo la classificazione del PSN						
B+C+D <sup>2</sup>	277.463,7	92,1	12.326.033,4	93,3	33.681.983	57,3
C+D <sup>3</sup>	226.744,9	75,2	9.175.320,8	69,5	20.829.778	35,5
<b>Italia</b>	<b>301.333,2</b>	<b>100,0</b>	<b>13.206.296,8</b>	<b>100,0</b>	<b>58.738.750</b>	<b>100,0</b>

<sup>1</sup> Aree significativamente rurali + Aree prevalentemente rurali

<sup>2</sup> (B) Aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata + (C) Aree rurali intermedie + (D) Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo

<sup>3</sup> (C) Aree rurali intermedie + (D) Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo

Fonte: PSN

Il PSN propone, in particolare, una serie di approcci su alcune tematiche che per il loro carattere di trasversalità potrebbero richiedere interventi caratterizzati da modalità che favoriscano l’integrazione. Tra queste rivestono carattere più strategico, anche per il loro legame con gli obiettivi prioritari nazionali, l’integrazione per la qualità, per l’ambiente o per le bioenergie e i pacchetti giovani. Pur non escludendo la possibilità di avviare altre forme di progettazione integrata territoriale, il Leader viene individuato come lo strumento principale per assicurare l’integrazione territoriale e nei Gruppi di Azione Locale (GAL) i soggetti attuatori. Una prima lettura delle scelte regionali relative alla progettazione integrata ha evidenziato come:

- i PSR abbiano dato molta attenzione ai “pacchetti aziendali”, in particolare quelli rivolti ai giovani agricoltori, che prevedono la possibilità di attivare più misure contestualmente, normalmente attraverso la presentazione di una domanda unica. La maggior parte delle Regioni, accogliendo anche le sollecitazioni provenienti dal partenariato, ha scelto di legare l’insediamento ad altre tipologie di intervento (investimenti aziendali e per la diversificazione, formazione e consulenza, agroambiente, ecc.) rafforzando quindi anche la capacità dei giovani agricoltori di raggiungere gli obiettivi di sviluppo aziendale fissati all’interno dei *bussines plan* (cfr. capitolo 5)
- quasi tutti i PSR hanno scelto di riservare uno spazio importante alla progettazione integrata di filiera, pur prevedendo priorità settoriali, forme di integrazione e modalità di attuazione molto diverse tra loro. Con riferimento a questa forma di progettazione, la criticità più evidente è rappresentata dalle difficoltà di implementare delle procedure di attuazione efficienti e in linea con la normativa comunitaria
- la progettazione territoriale, seppur prevista meno frequentemente è stata normalmente associata a specifici tematismi (qualità, bioenergie, ecc.)
- raramente i PSR hanno colto l’innovatività dell’inserimento del Leader nel quadro della program-

mazione più complessiva dello sviluppo rurale e, quindi, il nuovo ruolo potenzialmente assegnabile a tale approccio, non solo attraverso i GAL e i PSL, ma anche attraverso altri strumenti di progettazione integrata territoriale.

Il PSN individua le possibili modalità di integrazione, mentre rimane in testa alle Regioni il compito di definire le specifiche regole attuative. Tale circostanza sta comportando il configurarsi di una pluralità di approcci che può diventare una criticità là dove si assiste a una proliferazione degli strumenti e delle relative modalità di attuazione, definite a livello regionale. Ciò rischia di creare, da un lato, confusione nei beneficiari e nel territorio, dall'altro, ritardi nell'implementazione delle procedure attuative.

Altro aspetto centrale nella strategia nazionale è rappresentato dall'integrazione con gli altri strumenti di politica economica; il PSN nasce infatti come documento che avrebbe dovuto garantire la coerenza e l'integrazione non solo con gli Orientamenti strategici comunitari, ma anche con altri strumenti di politica economica comunitaria (la PAC e la politica di coesione, in particolare), nazionale o regionale. La logica seguita dal PSN è stata che la soluzione ai problemi del settore agroalimentare, così come lo sviluppo delle aree rurali non sono obiettivi perseguibili solo con gli strumenti a disposizione della politica di sviluppo rurale, ma vanno accompagnati e integrati con gli altri strumenti pubblici di intervento. In questo senso, il PSN ha proposto soluzioni sia rispetto alla PAC, in particolare con riferimento all'integrazione con la condizionalità ambientale e agli interventi strutturali previsti nelle diverse OCM sia rispetto alla politica di coesione, con riferimento alla quale - in stretta collaborazione con il Ministero dello Sviluppo Economico - sono stati individuati una serie puntuale di ambiti tematici nei quali ricercare integrazione (logistica, innovazione e ricerca, servizi alla popolazione, diversificazione, tutela e valorizzazione delle risorse ambientali). A tale proposito va sottolineato come il PSN a partire dalla sua approvazione abbia progressivamente assunto centralità sulla scena della strategia complessiva di sviluppo del settore agroalimentare e delle aree rurali italiane. Un riscontro in questo senso può essere ritrovato:

- nel dialogo costante con la politica di coesione, che non si è limitato alla definizione delle già evidenziate linee strategiche comuni, ma che è proseguito nella direzione tracciata dal PSN, in primo luogo nella definizione del programma "Competitività dei sistemi agricoli e rurali", finanziato dal Fondo aree sottoutilizzate (FAS). Il programma, elaborato dal Mipaaf riprendendo gli obiettivi del PSN e del QSN, finanzia interventi nel campo della progettazione integrata di filiera, del rafforzamento dell'imprenditoria giovanile, della ricerca per l'agroalimentare, della logistica (Mipaaf, 2008). La ricerca dell'integrazione è proseguita anche con riferimento ad alcune modalità operative che possano favorire la complementarità tra le due politiche, che in questa fase si è concretizzata attraverso lo sviluppo di pratiche valutative comuni;
- nel dialogo con gli altri strumenti della PAC e, in particolare, la definizione delle strategie nazionali previste nell'ambito della regolamentazione del settore saccarifero e di quello ortofrutticolo, e in prospettiva la strategia per il settore vitivinicolo.

Un ultimo elemento che nel PSN riveste particolare rilevanza è rappresentato dal "sistema nazionale di monitoraggio e valutazione" per la politica di sviluppo rurale. L'intenzione del Ministero è, infatti, quella di superare la vecchia logica di semplice rispetto di un obbligo regolamentare e di creare delle condizioni di sistema affinché questi strumenti siano utilizzati per apportare nuova conoscenza sull'attuazione della politica di sviluppo rurale, sulla sua efficienza ed efficacia. Questa esigenza diventa strategica in un contesto in cui il continuo dibattito sulla distribuzione e revisione del bilancio comunitario e sul ruolo dei diversi strumenti di politica economica ricoprono nel raggiungimento degli obiettivi comunitari e nel soddisfacimento delle esigenze dei cittadini, pone le amministrazioni pubbliche a un'attenta riflessione sulle modalità di utilizzo delle risorse disponibili.

A seguito di quanto previsto nel PSN, molto lavoro è stato fatto a livello nazionale e regionale

per partire con il piede giusto. In questo senso è importante segnalare come il Mipaaf, le Regioni e le due Province autonome siano arrivate a condividere in Conferenza Stato-Regioni un documento tecnico che traccia le linee di funzionamento del sistema di monitoraggio nazionale, individuando non solo ruoli, funzioni, modalità di raccolta e trasmissione delle informazioni, ma anche un set minimo nazionale di informazioni da raccogliere con riferimento alle singole operazioni finanziate in tutti i PSR (Mipaaf, 2009). Nella stessa direzione si sta operando con riferimento alla valutazione, portando le amministrazioni regionali a condividere una serie di aspetti organizzativi che possano favorire la qualità delle attività che verranno realizzate dai valutatori indipendenti (costituzione di uno *steering group*, elaborazione di un piano di valutazione, affidamento pluriennale delle attività, congruenza tra attività affidate e importi finanziari, qualità delle informazioni utilizzate, ecc.) (Mipaaf, 2008b).

In conclusione, alcuni degli aspetti sopra descritti hanno evidenziato la capacità del PSN di ricoprire quel ruolo centrale nella definizione della strategia nazionale per l'attuazione della politica di sviluppo rurale, dimostrando l'importanza di un'azione coordinata e concertata con gli attori istituzionali ed economico sociali. In qualche maniera l'approccio strategico nazionale ha favorito anche la crescita di una visione più allargata degli strumenti disponibili per lo sviluppo del settore agricolo e delle aree rurali, stimolando la ricerca di complementarietà e integrazioni sia con la PAC, sia con la politica di coesione, superando almeno in parte una visione settoriale delle politiche di sviluppo e favorendo il dialogo tra i diversi ministeri, assessorati e dipartimenti responsabili dei singoli strumenti. Non sempre, tuttavia, questa presa di coscienza si traduce in scelte operative concrete per via dei vincoli e delle rigidità insite nei diversi sistemi di gestione delle diverse politiche.

In alcuni casi l'incapacità di recepire nei PSR alcune delle priorità individuate nel processo di concertazione nazionale dipende da:

- mancanza di una reale visione strategica, che porta spesso a concentrare l'attenzione più al funzionamento del singolo strumento, piuttosto che all'insieme delle possibilità di intervento
- regole del gioco, fissate principalmente nei regolamenti, che rimangono spesso troppo rigide per consentire percorsi realmente innovativi, con la conseguente tendenza della Commissione europea a interpretare in maniera restrittiva gli stessi regolamenti
- pressioni del territorio, infatti, non è sempre semplice far accettare al territorio e agli *stakeholder* che lo rappresentano, il principio secondo il quale determinati interventi si possono finanziare solo in determinate aree della regione o che vanno limitati a specifiche categorie di beneficiari
- incapacità del PSN, in quanto documento strategico, di definire regole e modalità attuative comuni. Da questo punto di vista, una volta abbandonata l'ipotesi di un Programma nazionale di sviluppo rurale (Blasi, 2007), come nel caso francese, sarebbe stato comunque opportuno puntare alla costruzione del "quadro comune nazionale"<sup>6</sup> con i principali elementi di gestione, così come fatto da Spagna e Germania.

### 1.3 L'Health Check e le implicazioni per il Piano strategico nazionale

Nel novembre 2007 si avviava il cosiddetto processo di *Health Check* della PAC, previsto dalla riforma Fischeler del 2003 per valutare il suo stato di applicazione e l'eventuale necessità di revisione, conclusosi, come già evidenziato precedentemente, con l'approvazione delle modifiche ai regolamenti di base della PAC nei primi mesi del 2009<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Il Quadro comune nazionale è previsto dal Reg. (CE) n. 1698/2005 (art. 15.3) per gli Stati membri che procedono a una programmazione a livello regionale e può contenere gli elementi comuni di tali programmi.

<sup>7</sup> Cfr. nota n. 3

Nell'ambito di tale processo di verifica, che si riproponeva da un lato di completare la riforma del 2003, consolidando i suoi elementi qualificanti quali il disaccoppiamento del sostegno, dall'altro di preparare la PAC alla verifica del bilancio del 2009 e al dibattito sulle prospettive finanziarie dopo il 2013 (De Filippis, 2009), vengono prese importanti decisioni destinate a impattare sullo sviluppo rurale prevedendo il potenziamento delle relative politiche. In particolare, vengono individuate le "nuove sfide" (tabella 1.3) da affrontare con la PAC (i cambiamenti climatici, le energie rinnovabili, la gestione delle risorse idriche e la biodiversità) e si prevede il rafforzamento della modulazione obbligatoria, non solo per rendere più equo il sistema del pagamento unico aziendale, imponendo una riduzione proporzionalmente maggiore dei pagamenti di ammontare più elevato, ma anche per aumentare la dotazione finanziaria del II pilastro da destinare alle "nuove sfide". L'aumento della modulazione obbligatoria dovrebbe consentire di reperire i finanziamenti aggiuntivi necessari nel periodo 2010-2013, per l'adeguamento da parte degli Stati membri delle loro strategie e dei loro programmi.

### **Tabella 1.3 – “Nuove sfide”: le implicazioni per lo sviluppo rurale**

---

#### **Cambiamenti climatici e energie rinnovabili**

Le prime due sfide (cambiamenti climatici e energie rinnovabili) derivano dall'impegno, avallato nel marzo del 2007 dai Capi di Stato e di governo dell'UE, di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> del 20% entro il 2020, contestualmente a un aumento dell'impiego di energie rinnovabili pari al 20% dell'energia utilizzata, nonché di impiegare una quota del 10% di biocarburanti nel consumo di benzina e gasolio. In questi ambiti agricoltura e silvicoltura possono recitare un ruolo determinante sia per la produzione di energia rinnovabile da biomassa, sia per la possibilità di contribuire al sequestro del carbonio e all'abbattimento nelle emissioni di gas serra.

---

#### **Gestione risorse idriche**

Agricoltura e silvicoltura hanno anche un ruolo di primissimo piano nella gestione delle risorse idriche, sia in senso quantitativo che qualitativo; sono quindi una componente fondamentale per il conseguimento di questo obiettivo, oltre che nell'ambito della strategia di adeguamento al cambiamento climatico.

---

#### **Biodiversità**

L'impegno di fermare il declino della biodiversità in Europa entro il 2010 appare oggi difficilmente raggiungibile a meno di intensificare gli sforzi per proteggere quella diversità biologica che dipende in larga parte proprio dall'agricoltura e dalla silvicoltura.

---

A seguito dell'approvazione del pacchetto di regolamenti legato all'*Health Check* della PAC ci saranno dunque delle implicazioni importanti anche sul processo di programmazione e attuazione della politica di sviluppo rurale in Italia. Infatti, il PSN e i PSR dovranno essere rivisti in considerazione de:

- la riprogrammazione finanziaria dovuta all'arrivo di nuove risorse dalla modulazione
- l'adeguamento alle nuove sfide previste dall'*Health Check*.

Con riferimento al primo aspetto, le risorse finanziarie che arriveranno non sono tali da stravolgere gli indirizzi strategici finora assunti, ma non vanno nemmeno sottovalutate, anche perché a quelle derivanti dalla modulazione obbligatoria e progressiva, che per il nostro Paese ammonteranno a circa 369 milioni di euro per il periodo 2010-2013, si aggiungeranno ulteriori risorse. In primo luogo 228 milioni di euro derivanti dalla riforma dell'OCM vino e da aggiustamenti sulla modulazione 2003-2007, nonché altri 95 milioni di euro inquadrati nel piano della Commissione europea per fronteggiare la crisi economica mondiale, vincolati però all'adeguamento della banda larga nelle aree rurali. A tutte queste risorse si dovrà aggiungere la quota del cofinanziamento nazionale, che ammonterà a una quota analoga a quella della Commissione europea.

In particolare, la revisione della programmazione 2007-2013 è caratterizzato da un processo a cascata che prevede:

- preliminarmente la modifica del Piano strategico nazionale, mentre la modifica degli Orientamenti strategici comunitari è stata approvata contestualmente alle modifiche del regolamento (CE) n. 1698/2005

- l'avvio del processo di modifica dei PSR a partire da gennaio 2009, che si dovrebbe concludere con la presentazione dei PSR entro giugno 2009 e la loro approvazione entro il 31 dicembre 2009.

Per quanto riguarda il PSN, le modifiche introdotte nei regolamenti non dovrebbero avere un impatto consistente, infatti i temi affrontati dalle nuove sfide sono stati spesso già presi in considerazione dall'attuale strategia. Degli aggiustamenti saranno comunque necessari, in particolare per affermare con maggiore forza la necessità di prevedere più strumenti all'interno dei diversi assi per raggiungere gli obiettivi definiti dalle diverse sfide. Aggiustamenti più consistenti saranno, inoltre, necessari con riferimento alla definizione di una strategia per la banda larga nelle aree rurali e con riferimento alla sfida sul cambiamento climatico, oggi incentrata prevalentemente su azioni di prevenzione e meno su azioni specifiche volte all'adattamento della nostra agricoltura agli effetti dei cambiamenti climatici.

Sotto il profilo della revisione dei PSR appare importante sottolineare che tale revisione non implica l'inclusione di nuove misure, bensì di tipologie di operazioni che siano coerenti con le sfide e con gli effetti potenziali su tali sfide, così come evidenziato dall'Allegato 2 della proposta di regolamento. Tale allegato presenta una lista «indicativa» di operazioni che possono essere prese come riferimento per la revisione dei PSR, ma non sono esclusive in quanto la stessa proposta di regolamento ammette la possibilità di includere “qualsiasi altro tipo di operazioni”, purché queste siano attinenti alle sfide previste.

Venendo quindi all'utilizzazione delle risorse aggiuntive della modulazione, sulla base del nuovo regolamento, si aprono due diversi scenari di riprogrammazione dei PSR, che tuttavia potrebbero anche essere perseguiti congiuntamente:

- il finanziamento ex novo di tipologie di operazioni come quelle di cui all'allegato II, in quanto non comprese nell'attuale contenuto delle misure previste dai PSR
- il finanziamento di tipologie di operazioni di cui all'allegato 2, ma già esistenti nei PSR.

In realtà in questo ambito possono ricadere molte delle operazioni che sono previste dai PSR 2007-2013 nell'ambito sia dell'Asse 2, sia di alcune tipologie di operazioni dell'Asse 1 o dell'Asse 3 e 4 (energie rinnovabili in particolar modo).



## CAPITOLO 2

# I PRINCIPALI TEMI DELLA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA NAZIONALE

### 2.1 Gli strumenti della programmazione nazionale

Parallelamente all'avvio della nuova fase 2007-2013, a livello nazionale è stato dato impulso a un sistema di programmazione unitario, che a differenza dei precedenti, fornisse un quadro certo degli obiettivi e delle risorse finanziarie necessarie per rafforzare e affiancare la politica comunitaria.

Per realizzare il coordinamento tra la politica regionale nazionale e quella a valere sui fondi strutturali comunitari, la Legge Finanziaria 2007 (art.1, comma 863-866) ha pertanto previsto un impegno di sette anni del principale strumento di politica regionale di carattere nazionale: il Fondo aree sottoutilizzate (FAS) e ha stabilito che il Quadro strategico nazionale (QSN) per i fondi strutturali costituisca "la sede della programmazione unitaria delle risorse aggiuntive nazionali e comunitarie". Con la delibera CIPE 166 del 27 dicembre 2007 di attuazione del QSN 2007-2013 e programmazione del FAS, e con la definizione del Quadro comunitario di sostegno (QCS), vengono così identificati gli strumenti operativi di carattere nazionale, interregionale e regionale, destinati al raggiungimento degli obiettivi di coesione della politica nazionale.

#### Come nasce il FAS

L'articolo 119, comma 5, della Costituzione prevede che: "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni".

Tale finalità viene perseguita nel 1992, dopo la fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, attraverso due linee di intervento:

- la politica di coesione comunitaria
- la politica regionale nazionale.

Quest'ultima, inizialmente attuata con la legge n. 208/98 e con l'intervento nelle cosiddette "aree depresse", è stata organizzata con la legge Finanziaria per il 2003 unificando tutte le risorse aggiuntive nazionali in due fondi intercomunicanti per le aree sottoutilizzate (per l'85 per cento nel Mezzogiorno) attivi presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e presso il Ministero delle Attività Produttive.

I due fondi, per la comune ispirazione e per la gestione unitaria che li caratterizza, possono considerarsi alla stregua di un unico "Fondo per le Aree Sottoutilizzate", di seguito denominato Fondo o FAS.

Sul piano della quantità, essa è stata regolata da obiettivi programmatici di dotazione annua del Fondo Aree Sottoutilizzate commisurati negli ultimi anni a circa lo 0,6 per cento del PIL nazionale da definirsi con la Legge Finanziaria.

Degli oltre 63 miliardi di euro programmati per il periodo 2007-2013 con le risorse FAS, quasi 21 miliardi di euro vengono destinati a programmi di interesse strategico nazionale, in attuazione delle priorità del QSN 2007-2013. La ripartizione delle risorse del FAS, inoltre, stabilisce che l'85% dell'ammontare finanziario deve essere destinato al Mezzogiorno.

Tra i programmi di interesse strategico nazionale, nella delibera CIPE 166/2007 è stato inserito il programma “Competitività dei sistemi agricoli e rurali” che vede il coinvolgimento del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, quale Amministrazione di riferimento. Il programma si colloca all’interno della Priorità 7 “Competitività dei sistemi produttivi e occupazione” del QSN e presenta una dotazione finanziaria di 875 milioni di euro, di cui 725 destinati al Mezzogiorno.

Il Mipaaf ha attivato tutte le procedure per la messa a punto del Programma attuativo nazionale (PAN), la cui approvazione, sia pure con alcune prescrizioni, è avvenuta con la delibera CIPE del 2 aprile 2008. Tuttavia, le successive misure urgenti varate a novembre 2008 hanno orientato “le risorse disponibili del FAS su obiettivi prioritari per il rilancio dell’economia italiana, quali le opere pubbliche e l’emergenza occupazionale” (Ministero dello Sviluppo Economico, Rapporto annuale del DPS 2008, pag. 185), destinando una quota delle risorse FAS al “Fondo infrastrutture” e al “Fondo sociale per occupazione e formazione” di nuova istituzione<sup>1</sup>.

Le successive decurtazioni delle risorse non forniscono, alla data in cui si scrive, un quadro chiaro della possibilità di dare attuazione al PAN “Competitività dei sistemi agricoli e rurali”. Nelle delibere, infatti, viene sempre riportato un dato complessivo delle riduzioni operate sul fondo e non si fa esplicito riferimento ai programmi interessati, né sembra ugualmente intuibile il percorso che il programma, così come gli altri nazionali elaborati, potrà intraprendere in futuro. Nonostante questa incertezza, è parso opportuno, in questa sede, presentare le opzioni proposte dal Mipaaf nell’ambito del Piano attuativo nazionale e la loro coerenza con il Documento unitario strategia specifica e il Piano strategico nazionale.

### 2.1.1 Il Documento unitario strategia specifica (DUSS)

Nella delibera CIPE 166/2007, oltre all’assegnazione delle risorse, vengono stabilite diverse prescrizioni a cui i programmi FAS dovranno attenersi, tra cui:

- indirizzi e criteri per l’attuazione
- strumenti per migliorare la strategia di politica regionale unitaria e l’efficacia della programmazione
- i circuiti finanziari e la tempistica per l’attuazione
- il sistema di *governance*.

In particolare, la delibera individua diversi strumenti che consentono un efficace e controllato utilizzo delle risorse. Senza entrare nei dettagli di carattere gestionale, la predisposizione del Programma attuativo nazionale si basa sull’attivazione di due strumenti di *governance*:

- il Comitato di Indirizzo e di Attuazione, con le funzioni di accompagnamento della programmazione e attuazione e di espressione della cooperazione istituzionale (delibera CIPE 166/2007 pag. 33)
- il Documento unitario di strategia specifica, che permette di definire ed esplicitare le modalità di conseguimento della politica regionale unitaria e delle priorità del QSN (delibera CIPE 166/2007 pag. 23 e QSN pag. 257).

Nel dare attuazione alle disposizioni il Mipaaf ha scelto di utilizzare un percorso semplificato, in quanto la concertazione e la programmazione strategica sono aspetti ampiamente affrontati con la predisposizione del PSN (capitolo 1).

---

<sup>1</sup> In particolare con la delibera CIPE 112 del 18 dicembre 2008, è stata operata una decurtazione delle risorse FAS di oltre 10 miliardi di euro in favore del “Fondo Infrastrutture”, mentre nel corso del 2009, la quota del FAS, “già assegnata ai programmi delle Amministrazioni centrali, è stata invece riprogrammata e destinata per 4.000 milioni di euro al Fondo sociale per l’occupazione e la formazione e per 5.000 milioni di euro al Fondo infrastrutture. La residua disponibilità, pari a 9.053 milioni di euro, è stato accantonata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri”. (Ministero dello Sviluppo Economico, Rapporto annuale del DPS 2008, pag. 188).

Per questo motivo il Comitato di indirizzo e attuazione del PAN “Competitività dei sistemi agricoli e rurali” è riconoscibile nel Comitato di sorveglianza per l’attuazione della programmazione dello sviluppo rurale, le cui funzioni sono estese alla programmazione del FAS (DM 499 del 6 marzo 2008), allineando così la cooperazione istituzionale per le politiche comunitarie a quella di carattere nazionale.

Il DUSS, invece, (approvato nella seduta del Comitato di indirizzo e attuazione che si tenuta il 25 settembre 2008) è un documento snello che richiama i principi contenuti nel PSN e nel QSN. In particolare, il PSN è assunto quale documento unitario strategico di settore del Mipaaf e rappresenta pertanto, accanto al QSN, il documento di riferimento per l’attuazione degli interventi agricoli del FAS. L’opportunità di tale scelta deriva anche dal fatto che sia il QSN che il PSN definiscono gli ambiti di complementarità tra la politica di sviluppo rurale cofinanziata dal FEASR e la politica di coesione, in funzione delle rispettive priorità strategiche.

In particolare il PSN e il QSN individuano i seguenti ambiti di complementarità:

- Infrastrutture territoriali
- Logistica
- Ricerca
- Formazione
- Aree Natura 2000 e altre aree “sensibili”
- Interventi per prevenire gli incendi
- Energie alternative
- Qualità della vita e interventi a favore dell’economia nelle aree rurali.

Tali aspetti sono stati ripresi nell’elaborazione delle linee strategiche del PAN “Competitività dei sistemi agricoli e rurali”, come si vedrà nel paragrafo seguente.

### 2.1.2 Il Programma “Competitività dei sistemi agricoli e rurali”

Il PAN recepisce le linee di *policy* e le azioni che il PSN individua e articola come ambiti specifici di intervento dei fondi nazionali aggiuntivi:

- lo sviluppo di progetti di filiera e di settore a carattere sovra regionale e nazionale
- la promozione dell’imprenditoria giovanile e delle giovani imprese
- la ricerca, in sinergia e coerenza con le misure dei corrispondenti piani regionali di sviluppo rurale.

A questo fine il programma coniuga il nuovo approccio di politica agricola e agroindustriale con gli obiettivi di sviluppo socio economico del territorio nel Mezzogiorno e nel Centro Nord, anche favorendo le condizioni perché i progetti di filiera possano collegarsi con processi di crescita più diffusi e ramificati sul territorio. In relazione con quanto sopra indicato, il PAN si concentra sull’aumento della competitività dei sistemi produttivi agricoli, agroindustriali e agroalimentari, puntando a creare specifici vantaggi comparati nella appartenenza alle filiere a carattere sovra regionale.

Il PAN assume, con riferimento agli ambiti strategici di intervento sopra illustrati, quali obiettivi generali, i seguenti obiettivi prioritari dell’Asse 1 del PSN “Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale”:

- promozione dell’ammodernamento e dell’innovazione nelle imprese e dell’integrazione delle filiere
- consolidamento e sviluppo della qualità della produzione agricola e forestale
- potenziamento delle dotazioni infrastrutturali fisiche e telematiche
- miglioramento della capacità imprenditoriale e professionale degli addetti al settore agricolo e forestale e sostegno del ricambio generazionale.

Per ciascun obiettivo generale vengono poi definiti una serie di obiettivi operativi (tabella 2.1) da realizzare attraverso misure specifiche (tabella 2.2).

**Tabella 2.1 - Gli obiettivi operativi individuati**

Obiettivi generali del PAN	Obiettivi operativi del PAN
1 Promozione dell'ammodernamento e dell'innovazione nelle imprese e dell'integrazione delle filiere;	Obiettivo operativo 1 – Sviluppo dell'innovazione e della competitività nelle filiere e nei distretti agroindustriali
2 Consolidamento e sviluppo della qualità della produzione agricola e forestale;	Obiettivo operativo 2 – Sviluppo della progettualità di filiera e di distretto;
3 Potenziamento delle dotazioni infrastrutturali fisiche e telematiche;	Obiettivo operativo 3 – Ricerca per la competitività
4 Miglioramento della capacità imprenditoriale e professionale degli addetti al settore agricolo e forestale e sostegno del ricambio generazionale.	Obiettivi operativo 5 – Competitività settore forestale Obiettivo operativo 6 – Sviluppo della logistica Obiettivo operativo 8 – Sviluppo delle capacità istituzionali e negoziali nei rapporti interistituzionali; Obiettivo operativo 9 – Sostegno al ricambio generazionale;

**Tabella 2.2 - Le misure previste in relazione agli obiettivi**

Obiettivi di riferimento	Misure	Importo (milioni di )	%
Obiettivo operativo 1 – Sviluppo dell'innovazione e della competitività nelle filiere e nei distretti agroindustriali	Misura 1 – Sostegno all'innovazione e alla competitività delle filiere e dei distretti agroindustriali	476	54,40%
Obiettivo operativo 1 – Sviluppo dell'innovazione e della competitività nelle filiere e nei distretti agroindustriali	Misura 2 – Sostegno alla ricerca, all'innovazione e al trasferimento tecnologico per la competitività del settore agricolo, agro-industriale e forestale	44,01	5,03%
Obiettivi operativo 5 – Competitività settore forestale Obiettivo operativo 6 – Sviluppo della logistica	Misura 3 – Sostegno alla realizzazione di interventi per la competitività del sistema agricolo, forestale ed agroindustriale mediante l'attivazione di procedure negoziali con le amministrazioni centrali e regionali interessare e coinvolte nella politica regionale unitaria	65,01	7,43%
Obiettivo operativo 2 – Sviluppo della progettualità di filiera e di distretto; Obiettivo operativo 4 – Sviluppo delle conoscenze finalizzate al miglioramento delle politiche nazionali di sviluppo rurale. Obiettivo operativo 7 – Sviluppo della progettualità in ambiti complementari; Obiettivo operativo 8– Sviluppo delle capacità istituzionali e negoziali nei rapporti interistituzionali;	Misura 4 – Azione di sistema sviluppo della progettualità	44,01	5,03%
Obiettivo operativo 9 – Sostegno al ricambio generazionale;	Misura 5 – Sostegno al ricambio generazionale	130,99	15%
Obiettivo operativo 10 – Azioni per la qualificazione e il miglioramento dell'attuazione del programma	Misura 6 – Assistenza tecnica	27,48	
Riserva di programmazione al netto dell'accantonamento FAS per CPT		86,8	9,92%
Totale misure		874,3	99,92%
Risorse per Conti Pubblici Territoriali (0,8% Programmi Attuativi FAS)		0,7	0,80%
<b>TOTALE</b>		<b>875</b>	<b>100%</b>

Sotto il profilo gestionale, il PAN privilegia l'attivazione degli Accordi di Programma Quadro (APQ), come stabilito dalle linee di indirizzo della programmazione FAS.

### 2.1.3 Alcune considerazioni

All'inizio del 2009 è stato pubblicato dall'OCSE lo studio sulle politiche di sviluppo rurale in Italia (Oecd Rural Policy Reviews: Italy, 2009). L'indagine, che ha visto il coinvolgimento delle istituzioni italiane impegnate sui temi oggetto dello studio, mostra come l'approccio generale nel nostro Paese sia focalizzato sul rafforzamento del settore primario, essendo la politica di sviluppo rurale italiana concentrata sugli Assi 1 e 2. D'altro canto la politica regionale, finanziata con il Fondo europeo di sviluppo regionale FESR e il FSE, interviene limitatamente sulle aree rurali<sup>2</sup>. Questa visione settoriale della politica di sviluppo rurale, di fatto, rende le aree rurali vulnerabili rispetto ai mutamenti della politica agricola comunitaria, in particolare per i cambiamenti che potrebbero sorgere dopo il 2013, a completamento del processo di revisione del bilancio comunitario. Le raccomandazioni che ne discendono sono legate all'adozione di una strategia rurale effettivamente integrata, dove non venga esclusivamente replicato lo schema comunitario, ma vengano posti in essere strumenti di *governance* in grado di coordinare le iniziative provenienti da settori istituzionali tradizionalmente separati. Ad esempio, la riforma del Sistema sanitario nazionale, basato sulla creazione dei distretti sanitari, "non presta particolare attenzione alle comunità rurali, dove spesso usufruire dei servizi sanitari è più difficile" (Sintesi del rapporto OCSE sulla politica rurale dell'Italia, pag. 11).

Guardando ai contenuti del PAN, emerge ancora una volta che il concetto di competitività promosso si lega a quello più tradizionale di competitività produttiva piuttosto che territoriale (basti pensare che alla misura 1 (tabella 2.2) è destinato il 55% delle risorse).

La valutazione ex-ante del PAN<sup>3</sup>, a questo riguardo, propone alcuni correttivi proprio per migliorare l'approccio proposto. In particolare, per il raggiungimento degli obiettivi della Misura 5 – Sostegno al ricambio generazionale, vista la pluralità di strumenti in favore dei giovani agricoltori, suggerisce di indirizzare gli investimenti anche alla messa a punto di servizi in favore della popolazione giovane residente nelle aree rurali. Infatti, la rarefazione o la difficoltà di accesso dei servizi che consentano di costruire una famiglia (come le scuole, gli asili, i trasporti pubblici, i servizi postali e bancari, i servizi sanitari e i punti di aggregazione) riducono la vivibilità di alcune aree e favoriscono lo spostamento verso centri più dotati. Per di più, nella riforma dei sistemi di welfare, sempre più di competenza municipale che non statale, le aree rurali sono le prime a essere tagliate fuori dal restringersi dell'intervento pubblico e delle risorse finanziarie dedicate.

Da questo punto di vista, il PAN potrebbe muoversi nell'ottica di sistemi innovativi di servizio alla persona nelle aree rurali, ricercando anche più strette complementarità con altri strumenti di politica. Diversi esempi maturati nella programmazione 2000-2006 vengono in aiuto per sostenere con una visione territoriale e integrata l'azione della misura 5. Si tratta di iniziative che prevedono l'organizzazione e la gestione di: servizi per l'infanzia in favore delle donne (come ludoteche, case-nido - *tagesmutter*); servizi in favore della mobilità locale, (come il trasporto locale a chiamata, l'utilizzo di scuolabus per altre fasce di popolazione); l'utilizzo di Information and Communication Technology (ICT) per il lavoro a distanza, o di carattere sanitario; centri di aggregazione (come l'utilizzo polivalente delle biblioteche). Tali interventi, seppure considerati buone pratiche, dispongono di ridotte dotazioni finanziarie nell'ambito del FEASR nonostante gli effetti positivi che potrebbero generare in favore di una politica per il sostegno al lavoro femminile.

---

<sup>2</sup> Da uno studio del Ministero dello Sviluppo Economico risulta che circa il 15% delle risorse della politica regionale è rivolto alle aree rurali.

<sup>3</sup> INEA, 2008

In questo contesto gioca a anche a favore il ruolo multifunzionale dell'agricoltura e in particolare la componente sociale che sta emergendo in questi ultimi anni. Diverse indagini e approfondimenti sono stati condotti sulle fattorie sociali (guardando a funzioni terapeutiche ed educative) come chiave di lettura per ridurre il divario di servizi nelle aree rurali, non solo per i nuovi residenti o turisti, ma soprattutto per la popolazione locale. Con tale ottica l'obiettivo di ricambio generazionale viene affrontato non solo dal lato produttivo, ma con una visione integrata di risposte a fabbisogni concreti.

Queste indicazioni e il parziale riorientamento del PAN, anche alla luce delle considerazioni emerse nel Rapporto OCSE, possono costituire strumenti di dialogo tra i diversi soggetti impegnati nella messa a punto di una politica nazionale in favore delle aree rurali, una volta chiarita la sorte finale dei programmi nazionali finanziati dal FAS.

## **2.2 I contratti di filiera**

I contratti di filiera, introdotti dalla Legge n. 289 del 2002, ideati per ridare dinamicità alle principali filiere agroalimentari in termini di competitività delle produzioni sui mercati, ponendosi nel solco della programmazione integrata e negoziata, contribuiscono sia alle normali azioni a carattere strutturale, che a interventi di tipo immateriale dal carattere spiccatamente innovativo (sistemi di qualità, ricerca scientifica finalizzata all'introduzione di processi e prodotti, immagine del prodotto).

### *2.2.1 Caratteristiche e funzionamento*

Con il contratto di filiera nasce il primo strumento di programmazione negoziata gestito dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali. Infatti, se si escludono i Patti territoriali per l'agricoltura sui quali il Ministero ha svolto un ruolo di gestione indiretta, legato soprattutto alla fase di selezione dei progetti beneficiari, il coinvolgimento effettivo (dalla programmazione alle fasi di controllo) nella programmazione negoziata si concretizza appunto con il contratto di filiera. Strumento volto a integrare tutte le fasi del processo produttivo, dalla produzione alla distribuzione del prodotto, intervenendo in una logica di filiera lunga e completa che considera anche i settori a monte e a valle del processo produttivo.

Il contratto di filiera si muove in una logica di integrazione settoriale, interprofessionale e territoriale del processo produttivo. Pertanto, prevede che il programma di interventi sia presentato da partnerships rappresentative di tutte le fasi produttive e di tutto il territorio coinvolto nel processo. Il finanziamento deriva dalle risorse dal Fondo aree sottoutilizzate.

Il contratto si configura come un accordo tra un soggetto produttivo rappresentativo di una partnership e l'Amministrazione pubblica che, garantendo il finanziamento, una volta approvata l'iniziativa, ne sorveglia l'attuazione rispetto agli obiettivi proposti. Gli effetti attesi sono settoriali e finalizzati:

1. alla crescita e all'innovazione delle principali filiere agroalimentari italiane
2. ad aumentare la competitività dei prodotti garantendo una massa critica della produzione, adeguata a competere sui mercati internazionali in termini di qualità, innovazione di prodotto e naturalmente di prezzo.

I potenziali soggetti ammessi a godere dei benefici finanziari, così come le tipologie di progetto ammissibili, si presentano innovativi proprio perché destinati direttamente a un fine di natura commerciale e non a obiettivi di mero intervento aziendale distanti dalle dinamiche e dalle esigenze del mercato. Non a caso l'intervento ammissibile oltre a prevedere il finanziamento per investimen-

ti nelle aziende di produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli ammette azioni innovative e originali destinate a rafforzare la competitività e l'immagine del prodotto come:

- la diffusione dei sistemi di qualità attraverso la creazione di sistemi di controllo della qualità, la promozione dei prodotti agricoli comprese operazioni di assistenza tecnica
- la pubblicità dei prodotti di qualità, tipici e biologici
- attività di ricerca finalizzate al miglioramento qualitativo delle produzioni.

Dal punto di vista procedurale, la formalizzazione del contratto prevede due distinti momenti. Il primo è legato alla presentazione della proposta progettuale che può essere effettuata da:

- cooperative, consorzi, piccole e medie imprese, organizzazioni di produttori riconosciute
- soggetti a carattere interprofessionale
- società costituite tra soggetti che esercitano attività agricola, imprese commerciali, industriali, di distribuzione, purché almeno il 51% del capitale sociale sia controllato, stabilmente, da imprenditori, cooperative o organizzazioni di produttori agricoli
- associazioni temporanee di impresa costituite dai soggetti di cui sopra.

Il secondo, avviene a seguito dell'approvazione della proposta progettuale e della verifica dei requisiti normativi previsti, e prevede la presentazione dei progetti esecutivi dei singoli soggetti che partecipano alla filiera e che possono essere:

- piccole e medie imprese singole o associate che svolgono attività di produzione, di lavorazione, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli, forestali e zootecnici
- organizzazioni di produttori agricoli
- società costituite tra soggetti che esercitano attività agricola, imprese commerciali, industriali, di distribuzione, purché almeno il 51% del capitale sociale sia controllato, stabilmente, da imprenditori, cooperative o organizzazioni di produttori agricoli
- consorzi di tutela.

A livello territoriale, i progetti devono avere una dimensione multiregionale e coinvolgere almeno tre regioni o, anche, solo due per quei comparti la cui produzione, calcolata ai prezzi di base, è localizzata per almeno il 30% in tali regioni o, per prodotti tipici regolamentati.

Le agevolazioni a seconda dei soggetti, delle operazioni finanziate e dei territori in cui vengono concesse variano da un minimo del 40% al 100% della spesa prevista. La quota di contributo pubblico è concessa per metà in conto capitale, elevato al 100% dell'importo nel caso si tratti di operazioni che prevedono un aiuto a copertura totale, per l'altra metà sotto forma di finanziamento agevolato.

### *2.2.2 I risultati dell'attuazione*

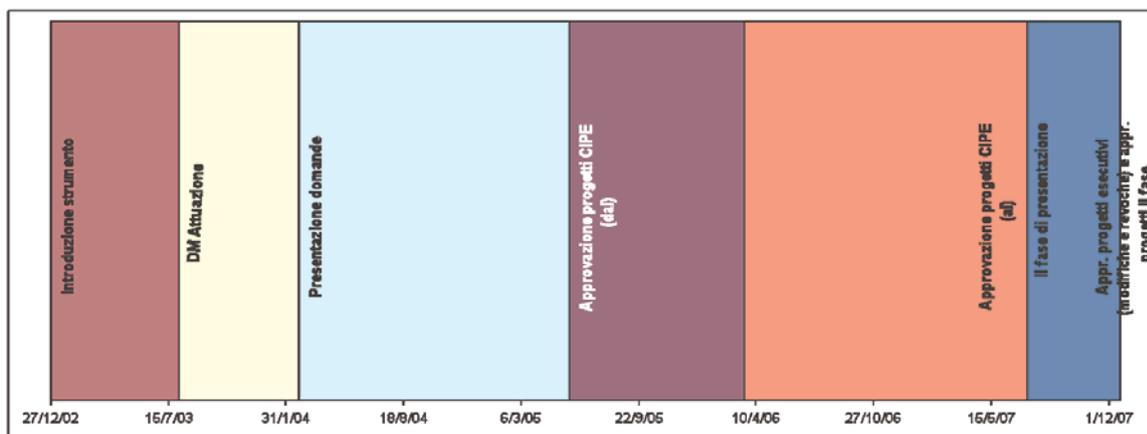
L'iter che ha accompagnato l'attuazione dei contratti di filiera è stato particolarmente lungo. Dalla data di pubblicazione del decreto di attuazione a quella di approvazione dei progetti definitivi sono passati circa cinque anni (figura 2.1).

A richiedere tempi particolarmente lunghi è stata la fase istruttoria dei progetti preliminari che invece di esaurirsi in 150 giorni, come previsto, ha richiesto circa un anno e mezzo di attività. A motivare i lunghi termini sono state la numerosità delle domande e la complessità della procedura.

A settembre 2009 (tabella 2.3) i progetti presentati risultano essere 17 (14 afferenti la procedura iniziale e tre presentati a seguito della riapertura dei bandi con il decreto ministeriale del 16 luglio 2007). Di questi, 14 hanno superato la fase di approvazione del progetto esecutivo e sono in fase di attuazione, due sono stati revocati a causa del venir meno di alcuni beneficiari singoli e quindi della

struttura portante del progetto precedentemente presentato, uno è in fase di revoca avendo il beneficiario presentato istanza di rinuncia. Il costo totale dei progetti ammonta a circa 284 milioni di euro, mentre il finanziamento in conto capitale concesso è di circa 90 milioni e quello agevolato ammonta a poco meno di 85 milioni di euro; 365 le imprese coinvolte.

**Figura 2.1 - L'iter procedurale - amministrativo dei contratti di filiera**



\*Le date riportate in tabella indicano intervalli di tempo di 200 giorni

I contratti di filiera approvati fanno riferimento ai principali settori dell'agricoltura italiana, anche se la prevalenza di progetti presentati, nel settore dell'ortofrutta, della carne e del vino, fa pensare che la procedura ha trovato risposta nelle filiere più organizzate dove è forte la presenza di grossi attori economici.

Molto varia risulta la dimensione fisica dei progetti. Particolarmente ampi sono alcuni contratti del settore vitivinicolo, dove è alta la presenza di imprese di produzione che hanno scelto la strada dell'integrazione per aumentare la propria competitività e valorizzare un prodotto che subisce una forte concorrenza sul mercato nazionale e globale. Più piccoli, almeno in termini di partecipazione di singole imprese, risultano i progetti per gli altri settori, anche perché spesso coinvolgono soggetti che esprimono aggregazioni di impresa (è il caso dell'ortofrutta e della cerealicoltura).

L'obiettivo dei progetti è abbastanza vario (tabella 2.4) e la destinazione delle risorse per tipologia di attività (qualità, ricerca e sviluppo) e settore (aziende agricole, trasformazione e commercializzazione) risponde soprattutto alle condizioni strutturali della filiera cui fa riferimento. I contratti nel comparto della carne privilegiano gli investimenti per l'ammodernamento delle imprese agricole, ossia investimenti tesi all'innovazione strutturale delle imprese zootecniche le cui condizioni di partenza presentano livelli di adeguamento alle norme e di innovazione tecnologica ancora bassi.

Per quanto riguarda la filiera lattiero casearia e quella cerealicola, i progetti puntano soprattutto all'innovazione dell'impresa alimentare legata al comparto, rispondendo, soprattutto, alle esigenze di innovazione tecnologica di questo segmento produttivo e all'innovazione di processo e di prodotto.

I contratti nel settore vitivinicolo prevedono interventi per la trasformazione e commercializzazione anche perché quelli nelle aziende di produzione agricola sono limitati da norme che vietano aiuti di stato in tal senso se non debitamente giustificati. È il comparto vitivinicolo che assorbe la gran parte delle risorse del filone "qualità", questo a sottolineare la strategia oltre che la vocazione della vitivinicoltura italiana per prodotti pregiati e di alto valore commerciale.

Il florovivismo, pur distribuendo in maniera equilibrata i finanziamenti tra le varie voci di spesa, concentra l'intervento sui sistemi di controllo e di qualità del processo produttivo.

**Tabella 2.3 – Consistenza finanziaria e strutturale dei contratti di filiera presentati (euro)**

Beneficiario	Filiera	Investimento	Conto capitale	Finanziamento agevolato	Nr. imprese coinvolte	Media investimenti per beneficiario	Stato
Florconsorzi	Florovivaistica	7.019.239	3.249.300	1.220.578	6	1.169.873	In attuazione
Campoverde Spa	Ortofrutta	11.361.504	6.423.491	1.646.004	1	11.361.504	In attuazione
ATSFP	Pataticola	13.215.884	6.962.127	1.942.555	7	1.887.983	In attuazione
Filiera Alta Qualità	Lattiero-casearia	15.518.124	6.189.531	3.109.531	4	3.879.531	In attuazione
Cons. Vigne e cantine	Vitivinicola	38.724.271	13.382.435	8.045.935	126	307.335	In attuazione
Consorzio CON.AV	Produzioni avicole	37.363.208	9.428.430	7.335.430	7	5.337.601	Da revocare
S.I.GRA.D.	Cereali	11.223.856	7.170.143	1.001.866	16	701.491	In attuazione
CAVIRO	Vitivinicola	8.972.772	1.810.500	1.660.500	4	2.243.193	In attuazione
CISA	Ortofrutta	8.437.984	4.256.207	1.375.624	6	1.406.331	In attuazione
Consorzio Filiera							
Suinicola Meridionale	Carne suina	7.455.147	3.442.035	1.406.826	8	931.893	In attuazione
Cons. produzione							
carne bovina	Carne bovina	7.608.069	2.691.818	1.387.275	17	447.533	In attuazione
Territori Divini	Vitivinicola	45.144.987	18.277.470	6.857.485	119	379.370	In attuazione
<b>Totale I fase</b>	<b>12</b>	<b>212.045.045</b>	<b>83.283.488</b>	<b>36.989.610</b>	<b>321</b>	<b>660.576</b>	
Unaprol	Olivicola	15.428.250	1.595.244	10.747.356	11	1.402.568	In attuazione
Co.Agr. Energy	Bioenergie	36.100.767	3.610.077	25.270.537	14	2.578.626	In approvazione progetto esecutivo
Granaio Italiano							
	Cereali	20.301.590	1.859.425	11.888.456	19	1.068.505	In attuazione
<b>Totale II fase</b>	<b>3</b>	<b>71.830.608</b>	<b>7.064.746</b>	<b>47.906.349</b>	<b>44</b>	<b>1.632.514</b>	
Totale							
	15	283.875.653	90.348.234	84.895.959	365	777.742	
OP Morollo	Vegetali surgelati	7.615.000	3.143.000	1.143.000	4	1.903.750	Revocato
Naturalcarni	Carni bovine e suine	8.212.836	3.314.262	1.690.262	15	547.522	Revocato
Totale progetti revocati	2	15.827.836	6.457.262	2.833.262	19	833.044	
Totale generale	17	299.703.489	96.805.496	87.729.221	384	780.478	

Fonte: Mipaaf (2009)

I progetti più innovativi sono quelli del settore ortofrutticolo dove si concentra la gran parte degli investimenti in R&S e pubblicità. Segno questo di un settore forte e in continua evoluzione che cerca innovazione di processo e di prodotto cercando di cogliere le esigenze del consumatore, ma anche investendo nei processi commerciali dal *packaging* alla pubblicità.

**Tab. 2.4 – Destinazione delle risorse per settore agroalimentare e per tipologia di attività dei contratti di filiera**

	Aziende agricole	Trasformazione e commercializzazione	Sistemi di qualità e controllo	Pubblicità	Ricerca e sviluppo
In percentuale sul totale spesa per tipologia d'azione					
Lattiero Caseario	1%	9%	4%	0%	10%
Ortofrutta	9%	12%	17%	10%	36%
Vitivinicoltura	26%	50%	43%	29%	20%
Carne 60%	13%	10%	58%	10%	
Filiera cerealicola	0,40%	16%	17%	2%	17%
Florovivaismo	4%	1%	9%	0%	6%
In percentuale sul totale costo del progetto					
Lattiero Caseario	3%	75%	7%	0%	15%
Ortofrutta	9%	45%	16%	4%	26%
Vitivinicoltura	10%	67%	13%	4%	5%
Carne 42%	32%	6%	16%	4%	
Filiera cerealicola	0%	68%	17%	1%	14%
Florovivaismo	18%	22%	38%	0%	21%

Fonte Cipe (2007)

### 2.2.3 L' integrazione quale fattore vincente per la valorizzazione della filiera agroalimentare

Il valore innovativo dei contratti è legato a due ordini di ragioni:

1. aver promosso processi di programmazione negoziata in una logica settoriale tesa non solo a rafforzare la competitività produttiva ma anche a organizzare i processi di produzione e rendere i soggetti in essi coinvolti partecipi dei processi decisionali e programmatici
2. aver previsto, tra le tipologie di spesa ammissibili, anche quelle legate ad attività immateriali, quali il finanziamento di azioni rivolte al miglioramento della qualità, alla comunicazione commerciale e alla ricerca, attività a forte contenuto innovativo.

Dal punto di vista procedurale lo strumento ha registrato forti ritardi nei processi attuativi, scontando il fattore novità per un settore, come quello agricolo, ancora fortemente caratterizzato da finanziamenti a carattere individuale e forme di associazionismo fortemente localizzate a livello territoriale e concentrate in determinati comparti. In effetti, come in ogni procedura di contrattazione negoziata, il dilatarsi dei tempi è in parte determinato dai vari tempi necessari per la concertazione tra soggetti e per la stesura iniziale di progetti di massima da trasformare, in un secondo momento, in progetti esecutivi validi e cantierabili. I ritardi accumulati, tuttavia, non hanno determinato un'alta mortalità progettuale (2 progetti revocati su 14 approvati in modo definitivo) così come hanno visto solo un caso di rinuncia al finanziamento (consorzio Zoo-Avicunicolo CON.AV). Questo è un segnale di estrema importanza, infatti, le singole imprese avrebbero potuto rivolgersi ad altre tipologie di finanziamento pubblico attive (per esempio quelle previste da POR e PSR 2000-2006), ma hanno preferito rimanere in attesa soprattutto perché il contratto di filiera era in grado di garantire, a differenza degli altri strumenti, l'integrazione di filiera e il finanziamento di azioni altrimenti non ammissibili.

Allo stato attuale del processo è difficile esprimere giudizi sulla qualità progettuale, in ogni caso

sembra che essa ben rispecchi gli obiettivi del contratto di filiera prevedendo da un lato interventi rivolti all'adeguamento strutturale della filiera dall'altro azioni innovative che possano dare nuovo slancio all'agricoltura italiana.

### 2.3 La programmazione forestale in Italia

La politica forestale italiana è stata sempre caratterizzata da un forte indirizzo pubblico, espresso attraverso interventi normativi finalizzati alla produzione e salvaguardia del patrimonio naturale e, solo recentemente, attraverso politiche più indirizzate alla multifunzionalità del settore forestale. L'ultimo atto in questa direzione è la Legge finanziaria 2007, che al comma 1082 prevede la predisposizione di un Programma quadro strategico nazionale per il settore forestale<sup>4</sup> (PQSF) al fine di definire una chiara strategia forestale nazionale, rispondendo così alle esigenze di omogeneizzazione delle politiche e di coordinamento degli interventi e degli strumenti regionali, nazionali e comunitari esistenti sul territorio per lo sviluppo del settore forestale.

Ancora oggi però, a regolare e disciplinare il settore forestale nazionale vi è la Legge Serpieri<sup>5</sup> del 1923, con cui vengono definiti gli obblighi del "non fare", normando il diritto di proprietà sui terreni forestali e introducendo vincoli (introduzione del "vincolo idrogeologico") e limitazioni che hanno fortemente influenzato nel corso degli anni successivi la normativa forestale, soprattutto regionale. Essa, tra l'altro, concilia l'aspetto produttivistico del bosco con quello sociale e ambientale, ovvero il bosco inteso come mezzo di difesa contro fenomeni di dissesto idrogeologico. Negli anni '70, con il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e foreste<sup>6</sup> nel nostro Paese cambia radicalmente l'approccio alle politiche forestali. Allo Stato rimangono, infatti, residue competenze di carattere generale e programmatico e vengono anche ridimensionate le competenze gestionali esercitate attraverso il Corpo Forestale dello Stato (CFS). Le Regioni hanno utilizzato strumenti diversi per far fronte alle necessità del settore, determinando così un quadro normativo disomogeneo e diversificato, legato soprattutto alla storia, alla cultura e all'economia del territorio regionale. Inoltre le leggi regionali in materia forestale molto spesso contengono solo indicazioni di massima, rinviando l'emanazione delle misure di dettaglio a successivi provvedimenti, più volte disattesi dalla Giunta regionale o dal Consiglio provinciale. In particolare, l'attenzione è stata principalmente rivolta alla definizione dei criteri di gestione e utilizzazione, esaltando soprattutto le funzioni protettive e produttive dei boschi e in particolare la salvaguardia dagli incendi boschivi. Sono comunque emersi interessanti elementi innovativi riguardanti la definizione di bosco, i rimboschimenti compensativi, la definizione di nuove finalità oltre a quelle produttive e protettive (ecologiche, paesaggistiche, culturali, miglioramento delle condizioni e della qualità della vita), la valorizzazione della pianificazione forestale, l'ampliamento delle Prescrizioni di Massima e di Polizia Forestale<sup>7</sup> (PMPF), la regolamentazione nella fruizione del bosco, il divieto del taglio raso, la promozione del taglio culturale e il ruolo delle forme associative di gestione. L'attuazione di differenti politiche, ha visto le Regioni dotarsi di proprie strutture forestali o delegare, in tutto o in parte, agli enti territoriali (Comunità Montane, Province o Comuni) l'organizzazione del settore. Molto spesso, dove si è operata una forte delega agli enti territoriali, non si è verificato il necessario mantenimento di un'adeguata struttura tecnica, garantita in passato dal CFS.

4 PQSF: i lavori sono già stati avviati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (Mipaaf), con un tavolo tecnico interistituzionale composto da Mipaaf, Cfs, Mattm, Inea, Ismea e Regioni. L'ultima proposta del PQSF, approvata il 6 novembre 2008 dal Gruppo di lavoro, arricchita e integrata con le osservazioni e i contributi pervenuti dal partenariato socio-economico, è stata inviata alla Conferenza Stato-Regioni per la procedura di intesa e la sua definitiva approvazione entro la fine dell'anno.

5 Regio decreto legge n. 3267 del 1923 "Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani".

6 Dpr n.11 del 15 gennaio 1972, e Dpr n.616 del 24 luglio 1977.

7 Regio decreto di applicazione del 16 maggio 1926 N. 1126

Per arrivare a una visione più ampia e completa della risorsa forestale, in cui si inseriscano anche i problemi ambientali e quindi la valenza ecologica, superando il concetto di “vincolo idrogeologico” introdotto nel 1923, bisogna aspettare la metà degli anni ‘80 con la Legge Galasso<sup>8</sup>, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Tale legge istituisce il “vincolo paesaggistico” e, in particolare, classifica “bellezze naturali” i boschi in quanto tali, attribuendogli funzioni nuove, tra le quali quelle estetico-ricreative. Il bene naturale assume, quindi, un valore sociale e di interesse pubblico. Inoltre, la legge stabilisce quali interventi e attività sono immediatamente consentiti e quali, invece, sono sottoposti a procedimento autorizzato, al fine di conciliare gli interessi legati all’attività economica con quelli della tutela ambientale.

Negli stessi anni, nasce il primo documento programmatico<sup>9</sup> rilevante per il settore foresta-legno, che ha permesso la redazione del primo Piano forestale nazionale (PFN) (approvato dal CIPE il 2/12/1987), separatamente dal Piano agricolo nazionale. Si tratta di un documento che riconosce al settore forestale obiettivi propri, autonomia e specificità e in cui il bosco viene inteso come risorsa naturale rinnovabile in grado di svolgere ulteriori funzioni oltre alla produzione legnosa. Vengono individuati un obiettivo guida (valorizzazione economica e funzionale delle foreste) e un obiettivo prioritario (potenziamento economico del sistema forestale con il coinvolgimento diretto di capitali e attività dei privati). Quest’ultimo, a sua volta, si sviluppava in tre obiettivi specifici:

1. intervento pubblico a scopo protettivo e conservativo dei boschi e delle aree naturali degradate
2. maggiore integrazione tra agricoltura e foreste
3. sviluppo di una più stretta collaborazione tra foreste e industria del legno; incremento dell’auto approvvigionamento.

Le azioni previste per il perseguimento dei tre obiettivi vennero articolate per competenza, orizzontalmente dall’Amministrazione centrale, e verticalmente dalle Regioni, inquadrando in due gruppi finalizzati, il primo al “potenziamento delle imprese forestali e della filiera legno” e il secondo al “potenziamento delle infrastrutture”.

Il Piano nazionale per le foreste non ha purtroppo trovato un’applicazione concreta e completa, registrando una scarsa sensibilità da parte delle grandi organizzazioni agricole nonché - e soprattutto - degli amministratori in genere. Fattori sicuramente di non poco conto sono anche stati la scarsa dotazione finanziaria (500 miliardi di lire in cinque anni), la mancanza di una corrispondenza con analoghi strumenti di programmazione in ambito regionale, uno scarso coinvolgimento dei privati anche per i vincoli posti dalle normative vigenti.

Negli anni successivi lo scenario normativo nazionale cambia ancora, prima con il decentramento attuativo della politica agricola e forestale attuato dalle leggi Bassanini<sup>10</sup>, e infine con la Legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001. Con quest’ultima, infatti, la materia forestale diventa definitivamente di esclusiva competenza delle Regioni, lasciando allo Stato soltanto la tutela dell’ambiente. Per quanto riguarda invece il governo del territorio (programmazione e pianificazione), rimane (ancora oggi) oggetto di legislazione concorrente e spetta quindi alle Regioni legiferare, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali. La mancanza di un coordinamento tra la normativa ambientale e quella più specifica in materia forestale, nonché l’assenza di una definizione univoca di alcuni termini chiave (bosco, foresta, taglio colturale), hanno lasciato un vuoto che spesso ha determinato interpretazioni non univoche, oggetto di numerose sentenze del TAR e della Corte di Cassazione (PQSF pag.17).

---

<sup>8</sup> Legge n.431 del 1985, modificata e integrata con il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

<sup>9</sup> Legge Pluriennale di spesa per il settore agricolo n. 752 del 1986.

<sup>10</sup> Decreto legislativo n. 143/97 e successive modifiche e integrazioni.

Parallelamente anche il contesto politico e normativo comunitario e internazionale cambia sensibilmente e l'Italia, come Stato membro dell'UE, conformemente agli accordi stipulati nel processo Paneuropeo delle conferenze Ministeriali<sup>11</sup> e in aderenza alla Strategia forestale europea<sup>12</sup> e al Piano d'Azione per le foreste dell'UE, si impegna a "formulare e/o implementare" programmi forestali nazionali o strumenti equivalenti, per poter così applicare e sviluppare su scala nazionale i principi assunti a livello internazionale e europeo. In tale contesto, assume particolare importanza il decreto legislativo n. 227/2001 "Orientamento e modernizzazione del settore forestale", che si configura come una vera e propria legge quadro, riconoscendo la fondamentale necessità di legare la politica forestale nazionale agli impegni sottoscritti dal nostro Paese in sede comunitaria e internazionale, riconducibili tutti al concetto di Gestione forestale sostenibile (GFS). Questa norma in qualche modo colma le lacune normative esistenti, introducendo un opportuno collegamento tra la normativa propria del settore forestale con quella paesistico-ambientale, riconoscendo anche l'importanza della silvicoltura nella conservazione attiva delle risorse forestali e come strumento per lo sviluppo socio-economico delle popolazioni rurali e montane.

Nel 2005 sono state emanate, dal Ministero dell'ambiente e tutela del territorio e del mare (MATTM) e dal Mipaaf, le "Linee Guida di programmazione forestale<sup>13</sup>", in cui si definiscono le linee di tutela e gli elementi strategici essenziali che la politica forestale deve seguire per la conservazione, valorizzazione e sviluppo delle foreste e dei prodotti forestali. Gli obiettivi prioritari individuati sono: la tutela dell'ambiente, il rafforzamento della competitività della filiera foresta-legno, il miglioramento delle condizioni socioeconomiche degli addetti e il rafforzamento della ricerca scientifica. Viene altresì ribadito il ruolo multifunzionale strategico delle foreste, anche come fonte di energia rinnovabile, e sottolineato l'impegno, da parte di "tutti i responsabili dei diversi settori legati alle foreste, a collaborare strettamente per la protezione e il corretto utilizzo dei boschi", al fine di raggiungere gli obiettivi nazionali e internazionali di tutela dell'ambiente. Viene anche dato maggior risalto alla tutela della biodiversità negli ecosistemi forestali, alla rintracciabilità del legno e alla pianificazione e certificazione della "buona" gestione forestale.

Le Linee guida non sopperiscono alla mancanza di un reale documento nazionale di pianificazione forestale e la competenza esclusiva delle Regioni in tale ambito ha contribuito a rendere i Piani forestali regionali (PFR), dove realizzati, gli unici veri e propri strumenti di programmazione territoriale del settore. Nel periodo di programmazione 2000-2006, la loro redazione è stata di mero accompagnamento all'elaborazione dei Piani di sviluppo rurale, rappresentando la condizione necessaria per la predisposizione e l'attuazione delle misure a favore del settore forestale nell'ambito dello sviluppo rurale. La mancata o non completa predisposizione dei documenti di pianificazione forestale ha, inoltre, posto a rischio di cofinanziamento comunitario la spesa realizzata dalle Regioni nell'ambito dei programmi comunitari 2000-2006. Il quadro complessivo risultava però differenziato, con la quasi totalità delle regioni in possesso del Piano anti incendio boschivo (Piano AIB<sup>14</sup>), secondo quanto previsto dalla normativa vigente, mentre solo la metà delle regioni era dotata di un "Piano Forestale", il cui contenuto risultava spesso differente tra una regione e l'altra, sia nei principi che nei tempi di attuazione. Ed è per questo che i PSR hanno, in molti casi rappresentato l'unico strumento

---

11 Conferenze ministeriali per la protezione delle foreste (in particolare ci si riferisce a quelle tenutesi a Strasburgo nel 1990, ad Helsinki nel 1993 e a Lisbona nel 1998) note anche come MCPFE o Processo Pan-europeo, che vede i Ministri europei, responsabili per la gestione delle foreste, ufficialmente impegnati a portare avanti una serie di attività comuni.

12 Comunicazione della Commissione al Consiglio sulla strategia forestale dell'UE (Documento COM(1998)649), pubblicata il 18 novembre 1998 e recepita dal Consiglio con risoluzione del 14 dicembre 1998 (1999/C/56/01).

13 Decreto Ministeriale 16 giugno 2005 (GU n.255 del 2 novembre 2005).

14 Piani di previsione e lotta attiva contro i danni derivanti dagli incendi boschivi.

pianificatore regionale per il conseguimento di chiari obiettivi a favore del settore forestale. Anche per la nuova fase di programmazione per lo sviluppo rurale 2007-2013, viene ribadita la necessità di adottare Piani forestali nazionali o strumenti equivalenti (nel caso del decentramento previsto dal nostro Paese ci si riferisce a Piani regionali), ispirati agli impegni contratti in ambito internazionale, per poter dare coerenza alle misure a favore del settore forestale e un valido contributo all'attuazione della Strategia forestale comunitaria di sviluppo.

In ottemperanza al decreto legislativo n. 227/01 e alle successive linee guida nazionali per il settore con cui viene offerto un supporto alle Regioni per programmare e legiferare in materia forestale e a conferma della crescente attenzione, non solo politica, sulle tematiche forestali e ambientali è interessante notare come negli ultimi anni siano stati approvati numerosi atti legislativi regionali (leggi in materia forestale, regolamenti attuativi e anche Piani forestali), con moderne visioni che assimilano pienamente i criteri generali enunciati a livello internazionale e comunitario. I nuovi Piani forestali regionali, in parte già adottati o in corso di predisposizione, rappresentano un fondamentale strumento strategico sia per il coordinamento della gestione e dello sviluppo che per garantire una effettiva gestione sul territorio.

I PFR si ispirano ai sei criteri di Gestione forestale sostenibile concordati alla Conferenza MCPFE<sup>15</sup> di Helsinki nel 1993. Per ciascun criterio vengono individuate una serie di azioni che si rendono necessarie per il pieno rispetto del criterio stesso. I concetti di sostenibilità dello sviluppo e di GFS si sono ormai affermati tanto da essere considerati un punto di ispirazione fondamentale per tutte le politiche ambientali e in particolar modo per le politiche forestali.

Nelle Regioni dotate di Piani forestali o strumenti equivalenti emergono diversificate modalità di intervento (Piani regionali, suddivisioni sub regionali di pianificazione, Piani provinciali o territoriali), le cui funzioni e finalità appaiono spesso sovrapposte a causa di non chiare indicazioni relative alla scala territoriale e amministrativa di competenza (regionale, provinciale e comunale). In molti casi questo comporta una scarsa visione strategica di medio-lungo periodo per la programmazione del settore. In generale la programmazione forestale regionale cerca di individuare interventi e tempi utili per realizzare una corretta gestione dei propri boschi correlandola all'erogazione di servizi utili ai proprietari e alla collettività.

Come accennato in precedenza, al fine di armonizzare l'attuazione delle disposizioni soprannazionali in materia forestale (CBD, MCPFE, UNFCCC-Protocollo di Kyoto, ecc.), in aderenza al Piano d'azione per le foreste dell'Unione europea, sulla base degli strumenti di pianificazione regionali esistenti e delle Linee guida nazionali definite ai sensi dell'art. 3 decreto legislativo n. 227/2001, nella molteplicità e complessità delle tematiche riconducibili al settore il Mipaaf e il MATTM stanno predisponendo il Programma quadro per il settore forestale (PQSF), finalizzato a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali.

Questo documento di programmazione è teso a definire, rappresentare e condividere i principi di indirizzo internazionale e nazionali in materia forestale, in modo complementare e coordinato alle politiche forestali già definite e attuate dalle amministrazioni regionali. Il PQSF sottolinea il ruolo delle foreste quale fattore di sviluppo ed elemento di tutela del territorio, individuando nella gestione attiva e sostenibile del patrimonio forestale lo strumento principale per valorizzare le potenzialità del bosco, come "risorsa" economica, socioculturale e ambientale di tutela del territorio e di sviluppo locale.

---

<sup>15</sup> Il processo Paneuropeo delle Conferenze Ministeriali per la Protezione delle Foreste in Europa (MCPFE) prende l'avvio nel 1990 quale iniziativa volontaria di alto livello politico a cui partecipano tutti i paesi europei, con lo scopo di promuovere la protezione e la gestione sostenibile delle foreste nell'intero continente. Si è articolata in una serie di cinque conferenze ministeriali: Strasburgo (1990), Helsinki (1993), Lisbona (1998) e Vienna (2003) e Varsavia (2007), che hanno portato alla definizione di numerose Dichiarazioni e Risoluzioni

Il PQSF inoltre, in forma coordinata, intende, oltre che attuare gli impegni internazionali sottoscritti dal Governo italiano in materia di foreste, anche costituire un quadro di riferimento strategico, di indirizzo e di coordinamento per il settore forestale nazionale, perseguendo il seguente obiettivo generale: incentivare la gestione forestale sostenibile al fine di tutelare il territorio, contenere il cambiamento climatico, attivando e rafforzando la filiera forestale dalla sua base produttiva e garantendo, nel lungo termine, la multifunzionalità e la diversità delle risorse forestali. Vengono quindi individuati quattro obiettivi prioritari, da raggiungere nell'arco di dieci anni (a partire dal 1° Gennaio 2009), utilizzando tutti gli strumenti di intervento presenti e attivabili a livello nazionale:

A. Sviluppare una economia forestale efficiente e innovativa: Migliorare la competitività nel lungo periodo del settore forestale, individuando nella componente economica i presupposti per l'uso sostenibile del patrimonio forestale.

B. Tutelare il territorio e l'ambiente: Mantenere e migliorare la funzione protettiva delle formazioni forestali e difenderle dalle avversità naturali e antropiche. Tutelare la diversità biologica e paesaggistica, l'assorbimento del carbonio, l'integrità e la salute degli ecosistemi forestali.

C. Garantire le prestazioni di interesse pubblico e sociale : Mantenere e valorizzare la dimensione sociale e culturale delle foreste, trasformando i boschi in uno strumento di sviluppo, coesione sociale e territoriale.

D. Favorire il coordinamento e la comunicazione: Migliorare la cooperazione interistituzionale al fine di coordinare e calibrare gli obiettivi economici, ambientali e socioculturali ai diversi livelli organizzativi e istituzionali, informando anche il pubblico e la società civile.

Il perseguimento degli obiettivi prioritari coinvolge numerosi ambiti di intervento che sono oggetto di programmi settoriali e territoriali sia a livello regionale e nazionale, nonchè basati sul cofinanziamento comunitario. Di fatto tali programmi costituiranno l'architettura portante dell'attuazione della strategia forestale nazionale, e potranno, nel contempo, essere integrati da nuove tipologie di azioni attualmente non previste dagli strumenti di programmazione esistenti. Il programma avrà così il compito di favorire ogni possibile sinergia tra e con le Amministrazioni competenti, al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa per il settore nel medio e lungo termine ed essere uno strumento condiviso internamente che rappresenti all'estero la realtà forestale italiana.

## **2.4 Le politiche nazionali per gli investimenti irrigui**

### *2.4.1 Contesto di riferimento*

La risorsa idrica assume una notevole importanza per il settore agricolo, anche in funzione dei nuovi scenari imposti dalle politiche comunitarie e dalle dinamiche dei consumi alimentari. Infatti, nella misura in cui si va sempre più verso la qualità delle produzioni agricole, la disponibilità di acqua e la pratica irrigua, permettendo un maggiore controllo sia qualitativo che quantitativo dell'offerta agricola, risulta senza dubbio determinante nelle scelte imprenditoriali.

A livello nazionale più del 50% della disponibilità totale di acqua è destinata all'agricoltura; esiste, tuttavia, una forte differenziazione fra Nord e Sud nell'uso dell'acqua a scopi irrigui, dovuta a fattori ambientali e storici. Oltre alle favorevoli condizioni climatiche, le regioni del Centro Nord si sono storicamente avvantaggiate di una lunga tradizione di interventi di bonifica e irrigui, anche se negli ultimi anni, a seguito del cambiamento climatico in atto, queste aree hanno sofferto a causa del verificarsi di fenomeni siccitosi e, più in generale, di eventi climatici avversi. Al contrario le regioni meridionali, pur con non trascurabili differenze, sono state sempre caratterizzate da realtà territoriali e climatiche molto più difficili cui lo Stato ha cercato di porre rimedio attraverso ingenti interventi finanziati dalla Cassa per il Mezzogiorno; nonostante questi interventi,

nelle aree meridionali e nelle isole ha continuato a permanere un'importante asimmetria tra domanda e offerta di acqua.

Più recentemente l'eccezionalità dei fenomeni climatici ha, di fatto, stravolto i regimi di deflusso e disponibilità idrica, sia per le acque superficiali che per quelle sotterranee, determinando una netta riduzione della risorsa disponibile con conseguenti gravi problemi, talvolta anche per il primario uso civile.

In Italia gli ettari di superficie irrigata sono pari a 2,613 milioni (ISTAT, 2005). Di questi, il 64% ricade nelle regioni settentrionali (ben il 47% nell'area Padana e l'11% in Veneto). Nel Centro Italia l'irrigazione ha assunto negli anni un ruolo più marginale, rispetto alle regioni del Nord, infatti la superficie irrigata rappresenta mediamente il 10% di quella nazionale. Infine, il 27% della superficie irrigata ricade nelle regioni meridionali e insulari (tale superficie si concentra in Puglia e Sicilia che insieme ricoprono il 16% della superficie irrigata totale).

L'uso dell'acqua per la produzione agricola presenta caratteristiche strutturali e gestionali estremamente variabili, derivate da condizioni idrogeologiche e climatiche, oltre che produttive, molto diversificate nelle diverse aree del Paese. In particolare, nel Nord la presenza di aree di pianura, di molti corsi d'acqua superficiali e grandi bacini idrografici e il clima caratterizzato da frequenti piogge capaci di generare buone disponibilità idriche hanno fatto sì che l'irrigazione abbia assunto, sino a pochi anni fa, caratteristiche prevalenti di soccorso. Nel Centro Sud, invece, la presenza di corsi d'acqua irregolari e di tipo torrentizio, le caratteristiche idrologiche del territorio, unite a quelle agroclimatiche hanno fortemente condizionato la possibilità di approvvigionamento idrico e la possibilità di irrigare, condizionando, di conseguenza le tipologie delle produzioni agricole. Da tale assetto ne deriva che, storicamente, le regioni settentrionali sono state principalmente caratterizzate da problematiche incentrate sulla "difesa dalle acque", mentre le regioni meridionali hanno dovuto affrontare ricorrenti periodi siccitosi e cronici problemi di disponibilità di risorsa idrica.

Una sostanziale e storica differenza del fenomeno irriguo caratterizza, a livello territoriale, le regioni centro-settentrionali e quelle meridionali. Al Centro Nord, unitamente ai grandi sistemi irrigui a scorrimento costituiti da importanti canali di irrigazione, vi è anche una estesa rete di canali aventi come principali fonti di approvvigionamento a uso irriguo corsi d'acqua o sorgenti che, in alcuni casi, sono canali di scolo utilizzati, nel corso della stagione irrigua, per l'irrigazione.

Nelle regioni meridionali, invece, le aree soggette alla bonifica sono limitate alle pianure alluvionali coltivate e la rete, quasi esclusivamente irrigua, è caratterizzata da grandi schemi di adduzione e distribuzione, anche interregionali, gestiti dai Consorzi di bonifica e irrigazione; in questi territori le principali fonti di approvvigionamento sono rappresentate dai numerosi invasi realizzati a partire dagli anni '50.

Negli ultimi anni è poi aumentata in generale la domanda di acqua da parte dell'agricoltura, sia perché vengono irrigate colture tradizionalmente non irrigue, come per esempio l'olivo, sia perché sono state introdotte in maniera sempre più pervasiva colture cosiddette "destagionalizzate", ragion per cui le stagioni irrigue, prima limitate ai tre mesi estivi, sono oggi più che raddoppiate come estensione temporale.

A tali fattori di origine naturale vanno affiancati quelli di natura antropica e, primo fra tutti, quello connesso alla presenza di adeguati livelli di infrastrutturazione irrigua delle diverse aree.

#### *2.4.2 Politica nazionale per le risorse idriche*

Il quadro delle competenze in materia di risorse idriche è complesso e articolato ed è caratterizzato da un elevato livello di frammentazione e, talvolta, di sovrapposizione di poteri e funzioni sia a livello centrale che periferico. Tale situazione generale si ripercuote nella fase di pianificazione dell'uso e di gestione della risorsa idrica, con un elevato grado di frammentazione a livello locale che ren-

de difficile operare una gestione ottimale e integrata della risorsa e che fa individuare nella complessità dei ruoli istituzionali delle varie amministrazioni ed enti competenti in materia uno dei principali punti critici del settore.

L'analisi degli investimenti per il settore irriguo non può, dunque, prescindere da tale complessità che influenza fortemente la fase di programmazione delle risorse finanziarie destinate agli interventi strutturali.

L'analisi dei fondi nazionali e regionali destinati al settore irriguo negli ultimi decenni ha evidenziato che, in passato, la programmazione nel campo degli investimenti irrigui ha seguito prevalentemente logiche settoriali e ha portato alla realizzazione di interventi talvolta non pienamente rispondenti alla vocazione e alle problematiche territoriali e ambientali, contribuendo a promuovere un uso non sempre efficiente delle risorse finanziarie destinate al settore.

Nel corso degli ultimi venti anni, invece, è andata sempre più affermandosi una tendenza, emersa a livello internazionale, comunitario e nazionale, all'adozione di una politica di gestione delle risorse idriche di tipo sostenibile.

In Europa, durante gli ultimi anni, le politiche per le risorse idriche e le politiche agricole hanno subito notevoli cambiamenti nelle filosofie di base, che non sempre hanno seguito la stessa direzione, entrando talvolta in conflitto. La riforma della PAC avviata nel 2003, ha previsto talune ben note modifiche, operando una vera e propria riforma per il settore agricolo. Le modifiche proposte, al di là degli effetti valutati e da valutare sul settore primario, possono rappresentare, se ben strutturate, un'importante opportunità per il conseguimento degli obiettivi ambientali, qualitativi e quantitativi per le risorse idriche, previsti anche dalla direttiva per le acque.

Il nuovo ciclo di programmazione comunitaria dei fondi per lo sviluppo rurale prevede numerose misure che possono, in via diretta o indiretta, generare effetti sinergici e positivi sulle risorse idriche. La politica strutturale rappresenta un'importante fonte finanziaria, gestita a livello nazionale e regionale, per gli interventi per il settore irriguo.

Per quanto riguarda la politica nazionale per gli investimenti irrigui, a livello centrale gli interventi programmati per il settore sono volti, prevalentemente, a risolvere i problemi di natura strutturale e a compensare gli operatori del settore per i mancati redditi a seguito del verificarsi di calamità naturali. In tale ambito il Mipaaf, di concerto con le altre amministrazioni (centrali, regionali e locali) competenti in materia, avvia il processo programmatico secondo i principi previsti dalla "programmazione integrata". Questo approccio, infatti, prevede che, per un'allocazione efficiente delle risorse finanziarie capace di dare una risposta alle reali esigenze del settore, si proceda alla valutazione degli interventi da attivare in un'ottica territoriale e intersettoriale, avviando un'azione di concertazione e di coordinamento tra i vari soggetti coinvolti nel ciclo integrato dell'acqua<sup>16</sup>.

A partire dagli anni '80 le diverse leggi di spesa che si sono susseguite hanno reso disponibili ingenti risorse finanziarie per gli interventi in campo irriguo. Negli ultimi anni, poi, è stato avviato un processo concertato di ammodernamento strutturale che ha portato all'individuazione di piani programmatici. Nello specifico, sono stati approntati, in ordine cronologico:

- il Programma nazionale per l'approvvigionamento idrico in agricoltura e lo sviluppo dell'irrigazione del 2002 (Programma Irrigazione del 2002)
- diversi Accordi di programma quadro Stato-Regione per le Risorse idriche (APQ o accordi)
- il Piano irriguo nazionale del 2004.

---

<sup>16</sup> Si riferisce alle disponibilità idriche che devono essere adeguatamente garantite per la popolazione civile e le attività produttive, in accordo con le priorità definite dal servizio idrico integrato dell'ambito territoriale di riferimento, in un'ottica di tutela della risorsa idrica e di economicità di gestione.

In particolare, a partire dagli anni '80 sono state approvate diverse leggi di spesa che hanno previsto finanziamenti per gli investimenti irrigui a livello nazionale<sup>17</sup>. Queste hanno stanziato fondi pari a circa 921 milioni di euro, dei quali il 48% per il Nord, il 38% per il Centro e il 14% per il Sud e le Isole. Inoltre, per le Regioni meridionali e il Lazio sono stati stanziati dal Commissario ad Acta Ex Agensud<sup>18</sup> ulteriori fondi attraverso il decreto legislativo 96 del 1993 e le leggi 341 del 1995, 135 del 1997 e 208 del 1998, per un importo complessivo pari a circa 479 milioni di euro.

Il Programma Nazionale per l'approvvigionamento idrico in agricoltura e lo sviluppo dell'irrigazione ha prodotto un quadro complessivo, articolato per Regioni, di interventi aventi quale obiettivo il miglioramento del sistema idrico esistente e la promozione del risparmio idrico. Nello specifico, coerentemente con gli indirizzi espressi dalla Commissione europea e in conformità con gli obiettivi perseguiti a livello nazionale attraverso gli interventi infrastrutturali irrigui di rilevanza nazionale, avviati con i fondi assegnati dal CIPE per le aree depresse, il Programma ha individuato una serie di misure da incentivare al fine di far fronte alle criticità emerse dagli studi di settore:

- a) recupero dell'efficienza degli accumuli per l'approvvigionamento idrico. Questa misura, particolarmente importante per l'Italia meridionale, si poneva come obiettivo il completo soddisfacimento della domanda irrigua, attraverso un miglioramento strutturale e l'uso di strumenti di programmazione e di gestione della risorsa capaci di far fronte ai periodi di emergenza idrica
- b) completamento degli schemi irrigui per conseguire la funzionalità. Tale categoria include il completamento delle reti delle opere già realizzate e dimensionate per l'integrale fabbisogno dell'impianto
- c) miglioramento dei sistemi di adduzione. Questo punto si riferisce al rifacimento dei tratti di canali deteriorati e, ove possibile, al ricoprimento degli stessi anche al fine di impedire prelievi non autorizzati dell'acqua
- d) adeguamento delle reti di distribuzione. Si riferisce alla conversione, finalizzata al risparmio idrico, di parte delle reti di distribuzione dell'acqua costituite da canalette prefabbricate funzionanti a pelo libero in reti tubate per ridurre le perdite di evaporazione
- e) sistemi di controllo e di misura. Si tratta di dotare gli impianti irrigui di sistemi di automazione e telecontrollo al fine di razionalizzare la pratica irrigua, eliminando sprechi e inefficienze e misurare i volumi di acqua erogati. In effetti, la rete distributiva irrigua risulta talvolta inefficiente, sia per motivi strutturali sia a causa della insufficiente misurazione delle portate prelevate e di quelle consumate dalla singola azienda (non si è ancora in grado di stabilire gli effettivi consumi)
- f) riutilizzo di acque depurate. Le acque reflue depurate possono rappresentare una fonte integrativa di acqua per l'agricoltura, nonché una fonte alternativa nei casi in cui l'acqua usata per l'agricoltura presenti una qualità tale da poter essere indirizzata verso altri usi, in particolare quello civile.

---

<sup>17</sup> L. 752 del 1986 Legge pluriennale per l'attuazione di interventi programmati in agricoltura; l. 910 del 1986 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato (Legge Finanziaria 1987); l. 67 del 1988 (Legge Finanziaria 1988); l. 201 del 1991 Differimento delle disposizioni di cui alla legge 8 novembre 1986, n. 752 (legge pluriennale per l'attuazione di interventi programmati in agricoltura); l. 237 del 1993 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 149, recante interventi urgenti in favore dell'economia; l. 644 del 1994 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 settembre 1994, n. 547, recante interventi urgenti a sostegno dell'economia; l. 135 del 1997 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, recante disposizioni urgenti per favorire l'occupazione.

<sup>18</sup> Il d.leg. n.32/1995 ha previsto la figura del Commissario ad Acta per la gestione delle attività ex Agensud trasferite al Mipaaf; ha altresì trasferito le ulteriori competenze in materia di incentivi per le opere private nel settore della valorizzazione dei prodotti agricoli, progetti speciali promozionali, mezzogiorno interno, forestazione produttiva, agrumicoltura, zootecnia, commercializzazione dei prodotti agricoli, ecc.).

Il Programma Irrigazione ha trovato una prima applicazione per l'Italia centro settentrionale nel 2002 attraverso due provvedimenti normativi: il primo (legge 388 del 2000, art. 141 c.3) ha previsto investimenti complessivi per 103 milioni di euro circa, tutti destinati alle regioni centro settentrionali; il secondo (legge 178 del 2002) ha stanziato investimenti complessivi per 154 milioni di euro circa, di cui il 53% destinato alle aree del Centro Nord e il 47% alle regioni meridionali. Successivamente, la legge 289 del 2002 (art. 80 c.45) ha stanziato ulteriori risorse, pari a circa 65 milioni di euro, di cui il 38% destinato alle aree del Centro Nord e il 62% alle regioni meridionali

Parallelamente al Programma Irrigazione, vanno citati gli Accordi di programma quadro per le risorse idriche, che rappresentano strumenti che si inquadrano tra le intese istituzionali di programma tra il Governo e le Regioni. Dato il complesso assetto delle competenze appena descritto, obiettivo degli accordi è programmare gli investimenti dell'intero ciclo integrato dell'acqua, coinvolgendo le varie amministrazioni competenti, con il coordinamento del Ministero dell'Ambiente. Le varie amministrazioni individuano gli interventi strutturali da attivare e partecipano all'accordo con proprie risorse finanziarie. Pur rappresentando un importante esempio di programmazione integrata, relativamente al settore irriguo gli APQ hanno mostrato dei forti limiti: primo fra tutti, la presenza solo marginale del settore irriguo che ha fortemente limitato l'efficacia degli stessi. Inoltre, gli interventi previsti in questi strumenti programmatici non presentano alcuna fonte di finanziamento e va, pertanto, individuata un'adeguata copertura finanziaria.

Infine, il Piano idrico nazionale è nato con l'obiettivo di operare uno stretto coordinamento nella realizzazione di tutte le opere del settore idrico; questo rappresenta il primo strumento di programmazione di carattere intersettoriale e di rilevanza nazionale. Nell'ambito del Piano idrico nazionale, in base a quanto richiesto dalla Legge finanziaria del 2004<sup>19</sup> il Mipaaf ha definito, di concerto con le Regioni, il Piano irriguo nazionale. Le finalità e gli obiettivi del Piano hanno mantenuto una linea di coerenza con il citato Programma Irrigazione del 2002. A riprova delle esigenze di miglioramento e di razionalizzazione del sistema irriguo, in attuazione del Piano, le Regioni hanno segnalato numerosi interventi, che sono andati a costituire il fabbisogno strutturale nazionale, il cui soddisfacimento, nel lungo termine, potrebbe portare alla risoluzione delle problematiche irrigue di cui soffre il Paese. Tali interventi presentano un importo complessivo di 7,3 miliardi di euro. Al fine di dare rapida attuazione al Piano, è stata data priorità al finanziamento di progetti immediatamente eseguibili che le Regioni hanno ritenuti prioritari per il proprio territorio (importo complessivo di 1,7 miliardi di euro). In ragione dei progetti presentati e delle priorità strutturali nel Piano sono, poi, stati programmati interventi per 1,1 miliardi di euro assegnati per il 70% alle regioni del Centro Nord e per il restante 30% alle regioni meridionali e insulari (770 milioni per le aree del Centro Nord e 330 milioni per quelle meridionali e insulari).

Per quanto riguarda le specifiche tipologie di intervento, sono stati privilegiati gli adeguamenti che prevedono azioni di miglioramento, riefficientamento, manutenzione straordinaria o riconversione delle reti irrigue con finalità di risparmio nell'uso della risorsa e i completamenti di interventi già realizzati.

Attualmente il Mipaaf ha avviato una fase di verifica della vecchia programmazione per valutare se le opere previste dal Piano, non ancora finanziate, sono ancora considerate idonee ad affrontare le problematiche attuali che risultano fortemente condizionate dai processi legati ai cambiamenti climatici. Di seguito si riporta una tabella riassuntiva dei principali finanziamenti per il settore irriguo stanziati a partire dagli anni '80 (tabella 2.5).

---

<sup>19</sup> L. 350 del 2003.

**Tab. 2.5 - Fondi programmati per gli investimenti irrigui a partire dagli anni '80 (milioni di euro)**

Aree	Fondi anni '80 e '90		Programma Irrigazione 2002			Piano Irriguo		Totale
	Mipaaf*	Agensud**	L.	L.	L.	Del.	Del.	
			388/00	178/02	289/02	74/05	75/06	
Regioni settentrionali	438,71	0	90,35	37,6	19,78	584,53	501,38	1.672,34
Regioni centrali	347,65	45,21	12,85	45,09	5,17	185,48	102,86	744,31
Regioni meridionali e insulari	134,31	433,71	0	71,9	39,63	334,76	0	1.014,30
Totale	920,67	478,92	103,2	154,59	64,57	1.104,76	604,24	3.430,95

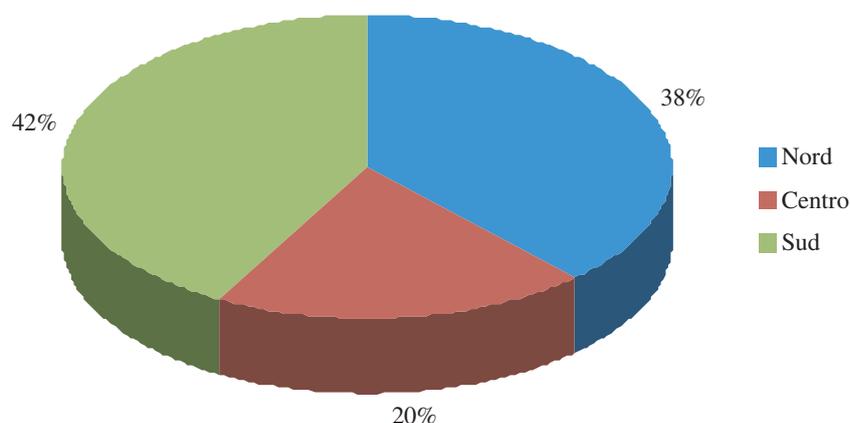
(\*) l.752/86, l. 910/86, l. 67/88, l. 201/91, l. 237/93, l. 644/94, l. 135/97

(\*\*) d. leg. 96/93, l. 341/95, l.135/97, l. 208/98

Fonte: INEA

Infine, a tali importi vanno sommati quelli destinati dal Mipaaf per le calamità naturali, attraverso il Fondo di solidarietà nazionale (FSN). Obiettivo di questo fondo è quello di promuovere azioni di prevenzione per far fronte ai danni alle produzioni agricole e zootecniche, alle strutture aziendali agricole e alle infrastrutture agricole, nelle zone colpite da calamità naturali o eventi eccezionali, entro i limiti delle risorse disponibili sul Fondo stesso. Questo rappresenta un importante strumento di intervento con l'obiettivo di compensare gli operatori del settore per i mancati redditi connessi al verificarsi di eventi climatici estremi. Solo nel 2007 sono stati assegnati fondi per circa 732 milioni di euro, il 38% dei quali alle regioni settentrionali, il 20% alle regioni centrali e il 42% alle regioni meridionali e insulari (figura 2.2). Circa il 90% di questi fondi è andato a copertura dei danni per siccità e il restante 10% per danni connessi al maltempo. Nello specifico le regioni che hanno sofferto un calo di produzione a causa degli eventi climatici avversi sono l'Emilia Romagna, l'Abruzzo e la Calabria, a causa di siccità e/o elevate temperature.

**Fig. 2.2 – Risorse previste dal Fondo di solidarietà nazionale (2007)**



#### 2.4.3 Principali problematiche del settore irriguo nazionale

Il settore irriguo nazionale descritto, date anche le specificità territoriali richiamate, è caratterizzato da una serie di problematiche, alcune di natura generale, altre strettamente collegate alle specifiche realtà territoriali nazionali.

Dato il contesto esposto i principali elementi di criticità possono essere così sintetizzati:

- complessità dei ruoli istituzionali delle varie Amministrazioni ed enti competenti e frammentazione della gestione

- rapporto tra disponibilità idrica e fabbisogni irrigui
- pianificazione dell'uso della risorsa a fini irrigui
- stato delle infrastrutture irrigue
- basso livello qualitativo della risorsa.

A livello generale, come già riportato, sono competenti per il settore un numero molto elevato di enti e amministrazioni che partecipano alla pianificazione, programmazione e gestione della risorsa idrica. Basti pensare che l'attuale assetto delle competenze per la parte irrigua vede coinvolti, a vario titolo, il Ministero dell'ambiente della tutela del territorio e del mare, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali (con l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, Ex Agensud), il Ministero dello Sviluppo Economico, le Regioni e Province Autonome, le Autorità di bacino (nazionali, interregionali e regionali), i Consorzi di bonifica e gli Enti irrigui, le Province, i Consorzi di miglioramento fondiario e il Dipartimento della protezione civile relativamente alla gestione delle emergenze.

Emerge, quindi, un quadro complesso e articolato in materia di competenza per il settore idrico, caratterizzato da un elevato livello di frammentazione e, talvolta, di sovrapposizione di poteri e funzioni sia a livello centrale che periferico. Tale situazione generale si ripercuote anche nella fase di pianificazione dell'uso e di gestione della risorsa idrica, con un elevato grado di frammentazione a livello locale, che rende difficile operare una gestione ottimale e integrata della risorsa e che fa individuare nella complessità dei ruoli istituzionali delle varie amministrazioni ed enti competenti in materia uno dei principali punti critici del settore.

Un'ulteriore problematica individuata a livello nazionale riguarda la diffusa carenza di informazioni sulla disponibilità di acqua (a monte) e sull'uso che viene fatto per i diversi settori (a valle).

La non perfetta conoscenza della disponibilità idrica per i diversi usi (offerta di acqua) su scala di bacino idrografico è da collegare a carenze nel livello di pianificazione della risorsa. Secondo le disposizioni di legge, infatti, a monte di ogni decisione riguardante le risorse idriche andrebbe fatta una pianificazione della risorsa al fine di individuare la destinazione per i diversi usi (quello civile è prioritario e poi c'è quello agricolo) e i relativi quantitativi da concedere. A livello nazionale, i Piani di bacino non hanno quantificato tale parametro e la revisione delle concessioni d'uso della risorsa per i diversi settori interessati non è ancora stata fatta. In questo contesto si inserisce, inoltre, il rallentamento di tali procedure a causa del mancato completamento del recepimento della Direttiva quadro per le acque 2000/60 che prevedeva l'individuazione dei distretti idrografici, la predisposizione dei piani di bacino idrografico (condivisi con tutti i soggetti competenti e la popolazione) e la revisione delle concessioni e del sistema tariffario.

La carenza di informazioni relativamente alla destinazione di uso dell'acqua e quindi alle tipologie di colture irrigue presenti in un dato periodo sul territorio è un fattore che contribuisce a una gestione poco efficiente della risorsa. Questo dato, infatti, risulta fondamentale per l'individuazione dei reali fabbisogni irrigui del territorio nazionale. Il calcolo dei fabbisogni, tuttavia, rappresenta un parametro da valutare per individuare l'entità della domanda di acqua da parte dei diversi settori, a causa dell'impossibilità di calcolare i reali consumi idrici per la mancanza di misuratori di portata lungo le reti e talvolta in corrispondenza dei punti di attingimento. L'assenza di dati dettagliati sulle caratteristiche idro-pedologiche dei suoli a uso agricolo rappresentano, infine, le altre carenze conoscitive.

Mancando, quindi, la completezza di informazioni dal punto di vista dell'offerta e della domanda di acqua, non è possibile operare un'efficace programmazione dell'uso della risorsa e delle previsioni, analizzando l'andamento meteorologico, le disponibilità idriche che si vengono a determinare e il consumo per i diversi usi. In alcuni contesti queste informazioni sono presenti ma manca un quadro completo di riferimento nazionale e un più stretto collegamento al territorio.

Con specifico riferimento alla parte infrastrutturale, come accennato, nonostante gli ingenti impegni finanziari assunti dalle amministrazioni centrali e regionali, permangono una serie di problematiche che contribuiscono a ridurre l'efficienza del sistema irriguo nazionale.

Il primo problema va individuato nell'obsolescenza strutturale e tecnologica che caratterizza una parte della rete idrica nazionale. In alcune aree d'Italia sono ancora diffuse condotte di adduzione e distribuzione realizzate con canali a pelo libero, talvolta in cattivo stato di conservazione. Come noto, questa tipologia di reti comporta una serie di problemi, rispetto alle reti costituite da condotte in pressione, rappresentati dalla maggiori perdite soprattutto per evaporazione, possibilità di derivazioni abusive, maggiori spese per la manutenzione ordinaria, difficoltà di inserire misuratori di portata e difficoltà di adozione di metodi irrigui tecnologicamente avanzati che sfruttino la pressione dell'acqua.

Negli ultimi anni, anche a seguito degli orientamenti definiti a livello comunitario, nonostante la programmazione degli interventi in campo irriguo si sia concentrata sul completamento di opere già finanziate, con l'obiettivo di renderle pienamente funzionali, restano ancora degli schemi non completati e, quindi, non ancora in esercizio che vanno messi a regime.

Un ulteriore dato da tenere in considerazione, soprattutto al Sud, è legato al tipo di distribuzione altimetrica delle acque irrigue, in base alla quale, data la particolare situazione orografica, più della metà della superficie consortile è irrigata per sollevamento. Ciò comporta che, lungo il percorso dalla fonte al comprensorio irriguo, l'acqua è sollevata a mezzo di impianto prima di essere distribuita all'utenza, con conseguenti incrementi dei costi dovuti al consumo di energia elettrica e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle pompe degli impianti di sollevamento. Con riferimento al sistema irriguo nazionale va creato un ancora più stretto collegamento tra programmazione degli interventi e specifiche problematiche territoriali.

Si riscontrano, inoltre, taluni problemi gestionali degli enti preposti, che non sono sempre in grado di soddisfare le richieste degli utenti, portandoli a ricorrere a prelievi autonomi di risorsa sotterranea per ridurre il disagio alle colture. Ciò comporta aggravii nei costi di produzione e una impossibilità di quantificare l'uso della risorsa, oltre che un aumento dei fenomeni di depauperamento delle falde e di salinizzazione.

In considerazione dell'incertezza circa i futuri andamenti climatici, si rende necessaria una più oculata gestione delle risorse idriche che faciliti la riduzione dell'uso privato dell'acqua a favore di una più efficiente gestione collettiva. E ciò chiama in causa la funzionalità dei Consorzi di Bonifica e i sistemi di tariffazione dell'acqua, talvolta poco rispondenti alle esigenze di risparmio idrico ormai riconosciute a livello nazionale e comunitario.

Non va, inoltre, sottovalutato l'avanzamento dei fenomeni di desertificazione, intesa come perdita progressiva e irreversibile di fertilità dei suoli dovuta a fattori tanto naturali (cambiamenti climatici, siccità) quanto antropici (inquinamento dei suoli e uso poco razionale della risorsa idrica, eccessive lavorazioni dei terreni, abbandono incontrollato, disboscamenti e decespugliamenti anche in aree sottoposte a vincoli idrogeologici). Rispetto a tale fenomeno, le pratiche agricole ecocompatibili e un razionale uso della risorsa idrica assicurerebbero la copertura vegetale e il mantenimento ecosistemico di aree altrimenti destinate al degrado in seguito all'abbandono dei terreni.

Infine, con riferimento agli aspetti qualitativi della risorsa, la tutela qualitativa delle acque perseguita attraverso la riduzione delle pressioni che l'agricoltura e la zootecnia esercitano sui corpi idrici, sostanzialmente in termini di rilascio di nutrienti (spandimento di effluenti zootecnici) e di sostanze pericolose (utilizzo di fertilizzanti e prodotti fitosanitari) che affluiscono nei corpi idrici, rappresenta un obiettivo irrinunciabile della politica nazionale e comunitaria.

## CAPITOLO 3

### UN BILANCIO SULLA PROGRAMMAZIONE 2000-2006

#### 3.1 Gli elementi caratterizzanti la passata programmazione

Le politiche comunitarie hanno rappresentato nel corso degli ultimi decenni una delle principali spinte all'ammodernamento istituzionale nel nostro Paese. A partire dalla seconda metà degli anni '80, le amministrazioni regionali, chiamate in tempi relativamente recenti a farsi carico di competenze amministrative e gestionali collegate alla variegata materia degli interventi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, hanno dovuto riorganizzarsi per rispondere alle nuove regole comunitarie sul piano della gestione, imparando nel contempo a disegnare strategie di intervento pluriennali sempre più calibrate sulle specificità dei diversi contesti.

Nel corso di tre periodi di programmazione si è assistito a un generalizzato processo di modernizzazione delle amministrazioni coinvolte nell'attuazione degli interventi. La capacità gestionale e amministrativa dei diversi soggetti chiamati a farsi carico di questa politica si è accresciuta e si è passati dalle prime incerte sperimentazioni (con la fase 1989-1993) di nuove modalità di programmazione, basate su di un principio di partenariato e sussidiarietà tra livelli istituzionali, al consolidarsi di prassi operative sempre più evolute (fase di programmazione 1994-1999 e 2000-2006). In particolare la fase di programmazione che si è appena chiusa<sup>1</sup> si caratterizza per il tentativo di portare dentro la politica di cui parliamo, ancora per molti versi settoriale, un orientamento territoriale indirizzando gli interventi in maniera più strutturata rispetto al passato verso tematiche legate alla tutela ambientale, alla valorizzazione delle risorse naturali e storico culturali e, in generale, alle tematiche legate alla permanenza della popolazione (servizi, qualità della vita, occupazione rurale, diversificazione) nelle aree rurali. Questo è vero sia per quel che concerne l'impostazione generale della politica a livello comunitario che per la sua attuazione a livello nazionale. Questo ampliamento in termini di obiettivi si traduce anche in un cambiamento della platea dei beneficiari che viene estesa più stabilmente rispetto al passato ad attori esterni al settore agricolo.

Un ulteriore punto di svolta è rappresentato dall'accresciuta consapevolezza dell'impatto del grado di decentramento nella gestione degli interventi e, più in generale, dei modelli di *delivery* sui livelli di efficacia delle politiche. Un intervento concertato tra i diversi soggetti interessati a livello locale sarà meglio indirizzato rispetto ai fabbisogni così come, nel caso di interventi che richiedono un approccio interdisciplinare (si tratta delle misure per la qualità della vita nelle aree rurali), solo il confronto interistituzionale tra le diverse amministrazioni chiamate in causa può consentire di disegnare misure adeguate agli obiettivi. La concertazione e il confronto istituzionale rendono possibile la combinazione di diversi elementi (misure, azioni, fondi, programmi) per la realizzazione di obiettivi e strategie comuni. In questo periodo si intensifica, dunque, la sperimentazione di nuove modalità di intervento pubblico basate sulla concertazione tra diversi livelli di governo, sul decentramento istituzionale e sulla costruzione di partenariati locali. Si hanno così esperienze quali quelle della progettazione integrata sia territoriale che di filiera, la definizione di nuove prassi di intervento pubblico, basate su partenariati socioistituzionali, per l'attuazione di misure complesse quali ad esempio i servizi sociosanitari e si assiste, inoltre, in alcune realtà regionali all'avvio di processi di decentramento nella gestione delle misure e in alcuni casi a un vero e proprio decentramento istituzionale.

---

<sup>1</sup> La fase di programmazione 2000-2006 si chiude per quel che concerne gli aiuti cofinanziati dal Feoga-Orientamento essendo stata prorogata a giugno 2009 la data di eleggibilità delle spese per quel che concerne i programmi operativi regionali (POR) dell'Obiettivo 1.

Sono questi i casi rispettivamente della Regione Campania, che attua un decentramento gestionale di alcune funzioni nella gestione di dati interventi a livello provinciale e della Regione Toscana che, invece, nell'ambito di un più ampio processo di decentramento istituzionale, attribuisce alle province un ruolo anche nella programmazione delle politiche rurali.

Concretamente nel corso della passata programmazione sono stati incorporati nell'attuazione di tali politiche modalità e strumenti che consentono di considerare in maniera sistemica i diversi aspetti collegati al perseguimento di dati obiettivi di politica, territoriali o tematici. L'integrazione in queste esperienze, guardando alle attuali prassi operative, può essere riferita a diversi ambiti o livelli:

- integrazione tematica/settoriale che implica un collegamento tra le azioni di un dato programma di interventi con la finalità di incidere su fasi diverse di una stessa filiera per il perseguimento di obiettivi che trascendano un'ottica puramente aziendale
- integrazione a livello territoriale delle azioni previste da uno specifico strumento di politica, che implica l'identificazione di una strategia di sviluppo locale basata sulla chiara identificazione dei fabbisogni di intervento di una data area e sulla capacità di coinvolgere attori diversi e combinare insieme obiettivi plurimi (settoriali, ambientali, territoriali) nell'ambito di un processo di valorizzazione dell'economia e delle tradizioni locali.

Questi risultati possono essere garantiti ai diversi livelli di intervento (nazionale, regionale, locale) grazie all'integrazione strategica, che riguarda la ricerca delle complementarità e delle sinergie tra le diverse politiche e strumenti, regionali e non, che agiscono sugli stessi ambiti di intervento territoriale o settoriale.

Le principali esperienze di integrazione territoriale e tematica si realizzano oltre che con l'attuazione del Leader, con la progettazione integrata, sia territoriale che tematica, sperimentata nelle regioni Obiettivo 1 e in alcune regioni del Centro Nord, o con forme di progettazione integrata specifiche per lo sviluppo rurale introdotte nei programmi per l'Obiettivo 1 di Calabria e Campania (rispettivamente Progetti integrati per le aree rurali – PIAR e Progetti integrati rurali – PIR). Modalità ad hoc di integrazione settoriale per l'agroalimentare sono riconducibili a specifici approcci di filiera sperimentati negli ultimi anni in diversi contesti regionali (a questo riguardo si segnala l'esperienza dei Progetti integrati di filiera –PIF in Calabria e in Umbria) (Cersosimo, et al., 2003; MEF, 2003; Zumpano, 2004).

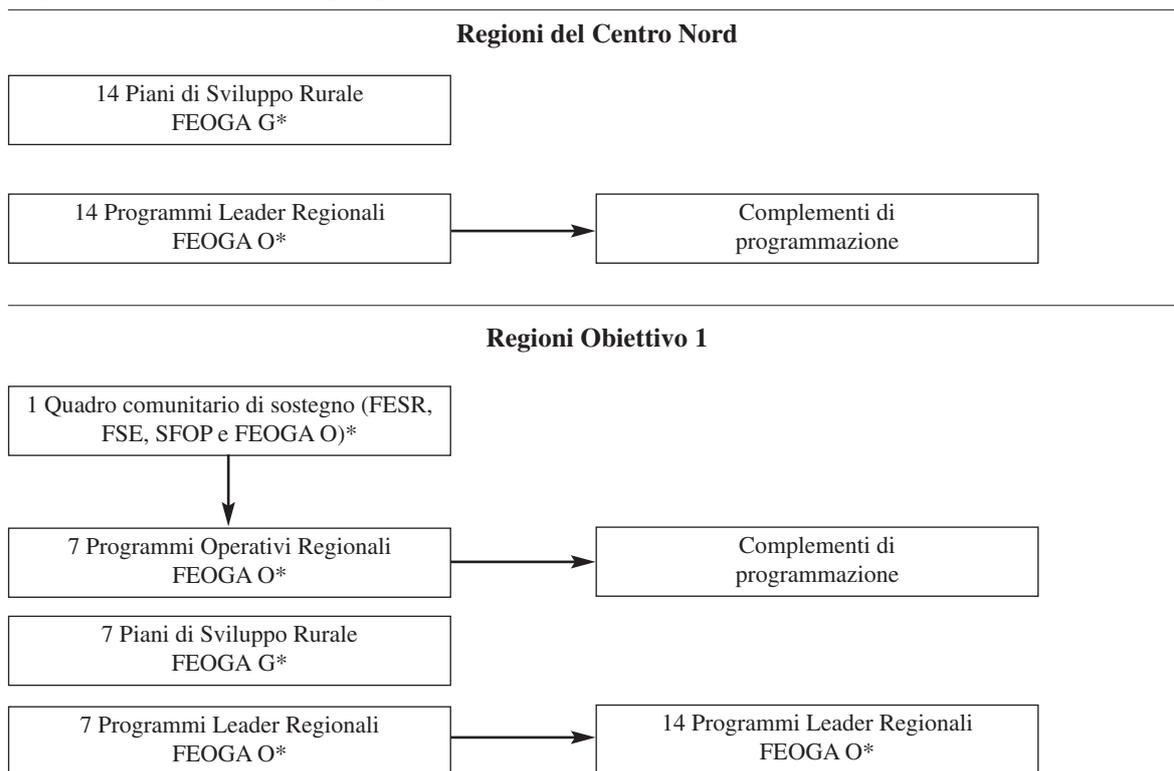
Va richiamata, inoltre, perché di fatto è il primo atto esplicito di integrazione nel *mainstream* di queste modalità di attuazione, anche se non ha avuto in pratica un grosso seguito attuativo, una specifica misura (W - Gestione di strategie integrate di sviluppo rurale) prevista nell'ambito della revisione di medio termine della PAC per il sostegno delle spese affrontate dai partenariati locali per la gestione delle strategie integrate di sviluppo rurale.

Quando si parla di integrazione strategica si fa riferimento invece alla coerenza e alle possibili complementarità, da ricercarsi a livello nazionale, regionale o locale, tra i programmi e le politiche comunitarie e quelle nazionali e tra programmi e politiche comunitarie o nazionali afferenti a diversi domini (es. coesione e sviluppo rurale; sviluppo rurale e welfare). L'integrazione strategica ha assunto rilevanza ai diversi livelli di programmazione, locale, regionale, sovraregionale e implica l'applicazione di un principio di partenariato e sussidiarietà tra livelli istituzionali sia in fase attuazione che di definizione dei fabbisogni specifici. A questo riguardo ricordiamo l'esperienza degli Accordi di programma quadro, che hanno stimolato la cooperazione tra istituzioni nazionali e regionali per massimizzare l'efficacia e l'efficienza della programmazione nazionale e comunitaria in determinati settori (acqua e foreste) e territori. Con riferimento alla progettazione degli interventi per i servizi socioassistenziali nelle aree rurali va richiamato, inoltre, l'esempio della Regione Toscana che ha previsto il coinvolgimento attivo degli attori sociali locali e grazie al confronto interistituzionale, tra le diverse amministrazioni coinvolte, è riuscita a coniugare politiche di sviluppo rurale con politiche sociali e del lavoro.

Se l'ampliamento della platea dei beneficiari e l'introduzione di nuove modalità e strumenti di intervento pubblico rappresentano in qualche modo degli elementi di rottura rispetto al passato, la complessità programmatica e l'enfasi sugli obiettivi di spesa rappresentano senza dubbio dei fattori di continuità rispetto alle precedenti fasi di attuazione delle politiche comunitarie.

La complessità programmatica con i suoi relativi costi amministrativi è il portato di una combinazione di fattori. Da un lato, a livello comunitario, le politiche di sviluppo rurale afferiscono a diversi ambiti di programmazione (quello dei fondi strutturali e quello del Fondo agricolo di Garanzia) e richiedono la stesura di documenti separati per intervento, dall'altro la gestione delle politiche comunitarie di sviluppo rurale in Italia avviene a livello regionale, essendo le competenze in materia di agricoltura demandate a questo livello, ed è realizzata attraverso programmi regionali. In particolare con riferimento alla programmazione 2000-2006 nelle regioni del Centro Nord le misure di sviluppo rurale sono state attuate nell'ambito dei Piani di sviluppo rurale previsti dalla regolamentazione comunitaria, cofinanziati dalla sezione Garanzia del FEOGA. Nelle regioni Obiettivo 1 i PSR contenevano le sole misure di accompagnamento mentre le altre misure, comprese quelle di incentivo agli investimenti, erano integrate nella programmazione dei fondi strutturali (Programmi operativi regionali – POR) e venivano cofinanziate dal FEOGA Orientamento. L'Iniziativa Comunitaria Leader, inoltre, è stata attuata attraverso 21 distinti Programmi Leader regionali (PLR) cofinanziati anch'essi dal FEOGA Orientamento (figura 3.1).

**Figura 3.1 – Il sistema di programmazione 2000-2006 in Italia**



\* Approvati con decisione comunitaria

Per i programmi Obiettivo 1 e il Leader era prevista un'ulteriore fase programmatica, identificata dalla preparazione e approvazione del Complemento di Programmazione (CdP), un documento, non soggetto ad approvazione comunitaria, che rispetto ai Piani Operativi (PO) e ai PLR ha un maggiore livello di operatività e contiene un più alto grado di dettaglio sulle misure, i beneficiari e le dotazioni finanziarie.

La sua introduzione aveva l'obiettivo di alleggerire il processo demandando, in un'ottica di decentramento decisionale, la programmazione di dettaglio all'Autorità di Gestione, designata dallo Stato membro, e al Comitato di Sorveglianza. Di fatto non sempre tale processo si è effettivamente verificato, dal momento che la Commissione ha spesso esercitato in seno agli stessi comitati di sorveglianza un ruolo fortemente condizionante e l'introduzione del CdP si è tradotta a volte in un aumento del grado di complessità procedurale (Mantino, 2002).

La complessità, dunque, è sicuramente uno degli elementi che ha caratterizzato questa fase, a causa della necessità di attuare gli interventi secondo regole e procedure diverse a seconda degli ambiti di programmazione mantenendo una visione strategica unitaria. La complessità del sistema di programmazione in questa fase ha comportato una difficoltà nel coordinamento sia a livello nazionale che comunitario ed è stato uno degli elementi tenuti in considerazione nel ridisegnare l'impianto attuativo delle politiche rurali per il periodo 2007-2013. Occorre sottolineare, tuttavia, come nelle Regioni Obiettivo 1 l'integrazione degli interventi per lo sviluppo rurale nell'ambito di un programma multi-fondo abbia favorito il confronto interistituzionale tra amministrazioni diverse, consentendo una crescita della capacità di integrare fondi e strumenti verso il raggiungimento di una data strategia di sviluppo che probabilmente non si sarebbe avuta altrimenti.

Sul fronte dell'efficienza di spesa, punto su cui si erano registrate carenze nelle precedenti fasi di programmazione (1989-1993; 1994-1999), si sono consumate forse fin troppe energie, assicurando performance finanziarie tali da minimizzare l'applicazione dei meccanismi di penalizzazione previsti a livello comunitario, nei diversi ambiti di intervento (PSR, POR e Leader). Tali risultati si sono ottenuti grazie anche, nei primi anni di attuazione, al peso e all'effetto leva sulla spesa degli impegni pregressi anche a scapito a volte della qualità della spesa (in termini di contenuto innovativo) e dell'integrazione degli interventi.

Questo capitolo intende fornire un primo quadro conoscitivo sull'attuazione e i risultati degli interventi comunitari per lo sviluppo rurale nel periodo 2000-2006. La prima parte (paragrafo 3.2 e 3.3) fornirà un quadro di sintesi dei connotati assunti dalla programmazione comunitaria in termini di composizione e della spesa per tipologia di intervento, soffermandosi, inoltre, su alcuni processi che possono essere considerati elementi qualificanti la passata fase. I paragrafi successivi (3.3, 3.4, 3.5) si soffermeranno sulle principali caratteristiche dell'attuazione per ambito di programmazione (PSR, POR, Leader). Per ciascuno degli interventi considerati si forniranno indicazioni riguardo alle risorse finanziarie impiegate e alla loro distribuzione e alle principali specificità in termini di procedure e modalità di attuazione.

### **3.2 Il processo di attuazione degli interventi**

Il passato ciclo di programmazione è stato caratterizzato da una forte attenzione agli aspetti relativi alla crescita istituzionale e al processo di modernizzazione delle amministrazioni coinvolte nell'attuazione dei programmi. Questo è particolarmente vero nelle Regioni Obiettivo 1, dove il processo è stato accompagnato dal finanziamento di azioni dirette al raggiungimento di questi obiettivi, ma è generalizzabile a tutti i contesti regionali, dove anche fattori esterni alla programmazione hanno spinto in questa direzione:

- la necessità di adempiere alle regole definite a livello comunitario (la separazione tra le attività di gestione, pagamento e controllo; l'impostazione dei sistemi di monitoraggio e valutazione secondo metodologie comuni) ha sollecitato le amministrazioni regionali a rivedere e migliorare la propria organizzazione interna. In questa direzione ha anche lavorato la riserva di premialità del QCS Obiettivo 1, per la cui assegnazione sono stati previsti, tra gli altri, criteri finalizzati a premiare l'avanzamento istituzionale dell'amministrazione

- l'avvio del processo di decentramento amministrativo ha influito sui modelli organizzativi regionali anche con riferimento alla programmazione e attuazione dei programmi. Le Regioni, tuttavia, hanno fatto fronte a questa esigenza di riordino in maniera non omogenea – sia per quanto riguarda i tempi di risposta, sia per quanto riguarda i contenuti delle norme promulgate per regolamentare tale materia a livello regionale – delegando enti locali all'espletamento di una o più fasi del processo di programmazione, di selezione, di istruttoria, ecc.
- i meccanismi finanziari del FEOGA Garanzia e Orientamento hanno dato un impulso decisivo alla messa in opera di innovazioni procedurali finalizzate al miglioramento dell'efficienza finanziaria, in termini di velocità e trasparenza della spesa. Passi in avanti notevoli hanno riguardato, quindi, le procedure e gli strumenti per la selezione dei beneficiari, i controlli, le procedure di erogazione dei pagamenti, ecc..

In generale, si registra una diffusa crescita professionale e delle competenze, associata alla sempre maggiore consapevolezza delle regole comunitarie all'interno delle amministrazioni coinvolte nella programmazione e attuazione dei programmi; questo è valido nelle amministrazioni nazionali, regionali e locali. Va evidenziato, tuttavia, come un punto di debolezza dell'intero sistema sia rappresentato dall'elevato turn over esistente all'interno delle amministrazioni (in parte naturale, in parte indotto da eventi esterni), che non favorisce la necessaria continuità nella gestione degli interventi.

Un altro aspetto importante che segnala una crescita del contesto istituzionale in cui operano i programmi è rappresentato dalla capacità di cooperare tra i diversi attori coinvolti, i quali durante l'attuazione dei programmi hanno potuto prendere parte a diverse forme di partenariato (comitati di consultazione e di pilotaggio, forum del partenariato, seminari sui risultati delle valutazioni) oltre quelle obbligatorie dei Comitati di Sorveglianza dei Programmi Obiettivo 1. Tale coinvolgimento, tuttavia, è stato intenso nelle fasi di programmazione e riprogrammazione, mentre è stato molto più contenuto e meno efficace durante l'attuazione dei programmi e delle misure determinando, quindi, una scarsa partecipazione del partenariato ai processi di gestione (es. controlli, individuazione di strumenti innovativi di attuazione).

Vanno, quindi, viste positivamente tutte quelle esperienze che hanno cercato un coinvolgimento più diretto degli attori locali all'attuazione del programma, partendo dall'approccio Leader fino a tutte le esperienze di progettazione integrata (di filiera e territoriale).

Una riflessione a parte è necessaria con riferimento a quegli strumenti che supportano la condivisione delle scelte tra gli attori istituzionali, in tutti quei casi in cui il pieno raggiungimento di un obiettivo (generale o operativo) possa essere condizionato dalle competenze dirette o indirette di più soggetti sulla programmazione, attuazione e gestione di determinate tipologie di intervento (es. acqua, sanità servizi sociali, ecc.). In questo caso, ad eccezione degli Accordi di Programma Quadro, che hanno stimolato la cooperazione tra istituzioni nazionali e regionali per massimizzare l'efficacia e l'efficienza della programmazione nazionale e comunitaria in determinati settori (acqua e foreste) e territori, non sembrerebbero essere stati sperimentati altri strumenti.

### *3.2.1 Il processo di programmazione dei POR Obiettivo 1*

La programmazione FEOGA 2000-2006, essendo inglobata nei POR Obiettivo 1, è riconducibile al quadro delle politiche di coesione comunitarie. A livello nazionale ciò ha comportato che le amministrazioni settoriali si siano dovute confrontare con i diversi attori istituzionali interessati all'attuazione di questo più ampio set di politiche imparando a definire obiettivi e modalità di gestione nell'ambito di una cornice comune. In questo contesto, nei processi di gestione e programmazione posti in essere si è sicuramente prodotto un valore aggiunto che probabilmente non si sarebbe avuto altrimenti. Gli elementi maggiormente qualificanti il processo di programmazione e gestione degli interventi in Obiettivo 1 hanno riguardato i seguenti aspetti:

- la definizione di regole comuni, oltre il dettato regolamentare, per quel che concerne ad esempio la premialità e il monitoraggio (si pensi all'avvio di un monitoraggio procedurale) e l'introduzione di processi innovativi nella gestione degli interventi (autovalutazione)
- la definizione di modalità attuative in grado di supportare la qualità della spesa (progettazione integrata)
- l'attivazione di forme di "accompagnamento" alle amministrazioni finalizzate a rendere operative le innovazioni introdotte, supportando in molti casi la crescita istituzionale delle amministrazioni coinvolte.

L'introduzione di meccanismi di penalizzazione (disimpegno automatico) e premialità ha impattato sicuramente sulle amministrazioni, influenzando sulle loro scelte operative e strategiche. Rispetto ai meccanismi di disimpegno automatico<sup>2</sup>, spesso percepiti dalle Regioni come un ulteriore vincolo alla gestione, sono state adottate soluzioni organizzative e procedurali penalizzanti la qualità degli interventi realizzati, quali l'introduzione in diverse misure di progetti già finanziati in altri ambiti e risultati coerenti rispetto ai criteri di selezione delle operazioni per esse previste (cd. progetti coerenti), o le rimodulazioni finanziarie a favore delle misure più performanti. In taluni casi, tuttavia, la regola del disimpegno automatico ha anche fatto ricercare soluzioni più efficienti e snelle di avvio delle misure quali le procedure a sportello, i bandi aperti e la semplificazione, anche documentale, delle modalità di accesso.

Accanto ai meccanismi di penalizzazione sono stati introdotti dei criteri di premialità oltre quelli già previsti a livello comunitario. In particolare è stata considerata: la creazione di una riserva comunitaria di premialità pari al 4% delle risorse stanziata da distribuire ai programmi sulla base di criteri ad hoc stabiliti ai sensi dell'art. 44 del regolamento (CE) n. 1260/1999 per la valutazione dell'efficienza, della gestione e dell'attuazione finanziaria; una riserva nazionale (delibera CIPE n. 83/2000) pari al 6% delle risorse complessive assegnata ai programmi che rispettano prefissati criteri di avanzamento istituzionale, integrazione e concentrazione degli interventi. Anche l'introduzione della premialità si è rivelata in grado di spingere verso un'accelerazione della spesa ma con una maggiore capacità di impattare positivamente sulla qualità e sulla crescita istituzionale all'interno delle amministrazioni.

Un ulteriore elemento di caratterizzazione della programmazione per lo sviluppo rurale dei POR è stata la progettazione integrata, ossia la "modalità operativa di attuazione" delle politiche, tramite la quale "una serie di azioni – che fanno capo ad assi e misure diverse – siano esplicitamente collegate tra loro e finalizzate a un comune obiettivo"<sup>3</sup>. L'obiettivo era evidentemente quello di rafforzare le politiche regionali di sviluppo, aumentandone l'efficacia, tramite l'implementazione di uno strumento operativo che favorisse la concentrazione finanziaria e territoriale degli interventi, la partecipazione intersettoriale degli attori locali dello sviluppo nei processi di programmazione e attuazione e la creazione di nuovi modelli di *governance* locale. Alla progettazione integrata e al suo utilizzo nell'ambito della programmazione risultava tra l'altro legata l'assegnazione della premialità nazionale.

La programmazione in Obiettivo 1 ha rappresentato, al di là degli elementi di complessità che la hanno caratterizzata, un momento di maturazione istituzionale e per molti aspetti un utile contesto di sperimentazione di soluzioni procedurali, strategiche e organizzative nuove. Ne è un esempio, oltre all'implementazione della programmazione integrata e all'introduzione di meccanismi di premialità

<sup>2</sup> In particolare ci si riferisce alla regola n+2, che prevedeva un meccanismo di disimpegno automatico per quelle somme impegnate sul bilancio comunitario non spese entro due anni dalla data di assunzione delle stesse (cfr. art. 31 del Reg. 1260/99).

<sup>3</sup> Definizione del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 § 3.10.

già richiamati, l'avvio di un sistema di monitoraggio nazionale basato sulla raccolta di informazioni sui singoli progetti e che ha contemplato la rilevazione di dati sulle procedure attuative degli interventi. In questo ambito, la messa a punto di un processo di standardizzazione delle metodologie di codifica delle informazioni di monitoraggio ha consentito di ricostruire il quadro dell'attuazione degli interventi comunitari a partire da un livello di dettaglio (ossia il singolo progetto di investimento) impensabile nel corso della programmazione precedente. Il sistema di monitoraggio per lo sviluppo rurale che è stato costruito, con il contributo delle amministrazioni di settore coinvolte nella gestione degli interventi e nelle relative attività di supporto alla programmazione, come parte del sistema nazionale ha portato come valore aggiunto ulteriore il tentativo di ricondurre a unità l'eterogeneità dei metodi definiti a livello comunitario per i diversi ambiti di programmazione degli interventi di sviluppo rurale (programmi Obiettivo 1, Leader e PSR).

L'efficacia del sistema di monitoraggio nel restituire informazioni tempestive sull'attuazione degli interventi, unitamente all'avvio di una serie di attività di supporto alle Regioni e stimulate dal Sistema nazionale di valutazione (SNV)<sup>4</sup>, tra cui un esercizio di autovalutazione in concomitanza con la fase di riprogrammazione, ha consentito alle amministrazioni di progettare interventi correttivi adeguati e tempestivi per la risoluzione dei problemi emersi e il miglioramento delle performance di spesa.

Un momento importante della programmazione 2000-2006 è stato, infatti, rappresentato dal processo di revisione di metà periodo del QCS, che ha consentito alle Regioni Obiettivo 1 di rivedere l'impianto strategico e le procedure di attuazione delle politiche di sviluppo rurale, non solo sulla base delle risultanze delle valutazioni intermedie ma anche delle attività di autovalutazione poste in essere con il supporto del sistema nazionale di valutazione, al fine di superare le difficoltà incontrate fino a quel momento e migliorare le performance di spesa. La revisione ha coinciso peraltro con la riforma di medio termine della PAC che, oltre sull'esigenza di incrementare le risorse finanziarie disponibili, si è incentrata sull'opportunità, per quel che concerne il disegno degli interventi, di ampliare la missione del FEOGA consentendo di riorientare i programmi su temi strategici per l'agricoltura e le aree rurali, quali il miglioramento della qualità dei prodotti e la capacità delle aziende agricole di adeguarsi ai nuovi standard comunitari prevedendo tra l'altro l'introduzione di nuove misure.

### *3.2.2 Il circuito finanziario*

Nel caso del FEOGA Orientamento, il regolamento (CE) n. 1260/1999 prevede che l'Autorità di pagamento sia rappresentata da una o più autorità o organismi nazionali, regionali o locali incaricati dallo Stato membro di elaborare e presentare le richieste di pagamento e di ricevere i pagamenti della Commissione. Nel caso del FEOGA Garanzia, invece, la funzione di presentare le richieste di pagamento spetta a uno o più Organismi pagatori, individuati dallo Stato membro e che devono soddisfare i criteri previsti dal regolamento (CE) n.1258/1999.

In entrambi i casi i sistemi di gestione e di controllo messi in essere dalle Autorità di Gestione e da quelle di pagamento dovrebbero garantire una chiara definizione e assegnazione delle funzioni, nonché un'adeguata separazione delle stesse, necessaria per garantire sane procedure finanziarie all'interno dell'organizzazione interessata.

Nel contesto FEOGA Orientamento, nella maggior parte dei casi, le Regioni hanno individuato l'Autorità di Pagamento all'interno dell'Assessorato all'agricoltura attribuendo tale funzione, per garantirne la separazione, a un servizio diverso da quello incaricato della gestione del programma. Nel

---

<sup>4</sup> Il SNV è composto dall'Unità di valutazione degli investimenti pubblici del DPS, dall'INEA, dall'ISFOL e dai nuclei di valutazione regionale è stato previsto nell'ambito del QCS con il compito di fornire un supporto metodologico alle regioni

contesto FEOGA Garanzia, invece, fino al 2002, l'AGEA ha svolto le funzioni di Organismo pagatore nazionale per tutte le Regioni. Dal 2003, con il riconoscimento di alcuni Organismi pagatori regionali, l'AGEA, oltre a erogare i pagamenti nei contesti privi del proprio Organismo pagatore, ha svolto anche il compito di Organismo di coordinamento.

Esistono ovviamente diversi pro e contro delle due situazioni; da segnalare in particolare che la presenza di un soggetto esterno all'amministrazione regionale, con l'attribuzione di esclusive responsabilità di Organismo di pagamento ha favorito una più marcata demarcazione delle funzioni e lo snellimento delle procedure amministrative interne agli uffici regionali. Di contro la presenza di un'Autorità di Pagamento interna alla Regione favorisce un maggiore "dialogo" tra i soggetti coinvolti nelle diverse attività grazie al linguaggio comune, che non sempre accomuna soggetti appartenenti a diverse amministrazioni.

### 3.3 Il quadro degli interventi comunitari per lo sviluppo rurale per il periodo 2000-2006<sup>5</sup>

Per fornire un quadro di insieme sull'attuazione dei programmi nella fase 2000-2006 (PSR e POR parte FEOGA) abbiamo riclassificato le relative misure secondo i tre obiettivi prioritari (corrispondenti ad altrettanti assi) della programmazione 2007-2013 (Asse 1 - miglioramento della competitività; Asse 2 - miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale; Asse 3 - qualità della vita nelle aree rurali e la diversificazione dell'economia rurale) (tabella 3.1).

**Tabella 3.1- Ripartizione della Spesa pubblica erogata dalle Regioni e Provincie Autonome per i tre Assi prioritari di intervento (meuro).**

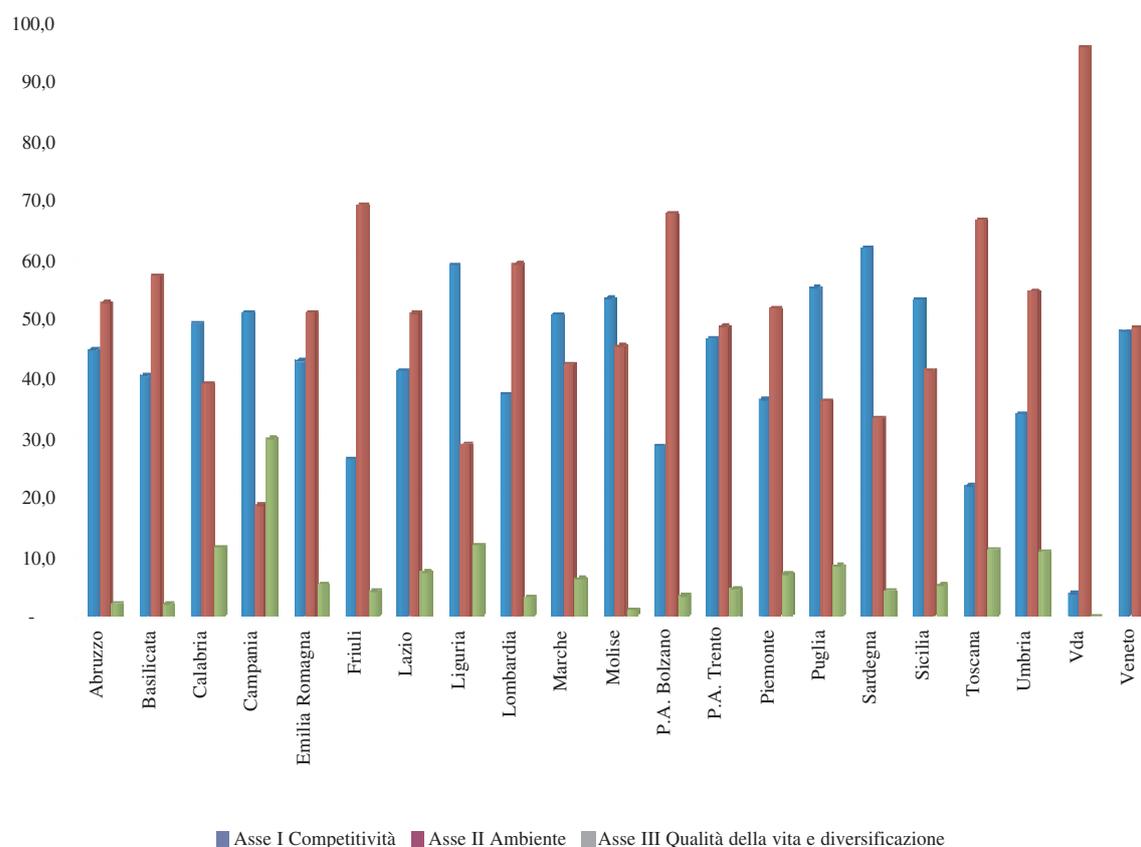
Regione	Asse 1 Competitività	Asse 2 Ambiente	Asse 3 Qualità della vita e diversificazione	Altro	Totale complessivo
Piemonte	313,2	445,4	60,2	41,7	860,5
Valle d'Aosta	4,1	102,8	-	0,4	107,3
Lombardia	300,2	477,8	25,2	3,7	806,9
P.A. Bolzano	76,4	180,7	9,1	-0,0	266,3
P.A. Trento	96,5	100,6	9,3	0,2	206,5
Veneto	314,5	318,2	20,0	3,1	655,8
Friuli V.G.	57,2	149,9	9,0	0,6	216,7
Liguria	128,2	62,6	25,9	0,2	216,9
Emilia R.	359,0	427,8	44,1	7,3	838,1
Toscana	158,7	482,7	81,4	1,7	724,4
Umbria	135,1	217,1	43,2	1,9	397,2
Marche	231,3	193,1	28,3	2,8	455,5
Lazio	232,1	286,1	41,3	1,9	561,4
Abruzzo	128,6	151,5	6,1	1,2	287,3
Molise	73,3	62,3	1,3	0,3	137,3
Campania	602,5	219,9	351,4	4,0	1.177,8
Puglia	646,6	423,8	98,2	2,4	1.170,9
Basilicata	235,5	334,0	11,5	1,9	582,9
Calabria	572,9	455,1	134,2	0,6	1.162,8
Sicilia	1.023,2	795,0	99,5	1,2	1.919,0
Sardegna	750,9	404,2	51,7	5,9	1.212,6
Totale complessivo	6.439,9	6.290,6	1.151,0	82,7	13.964,2

Fonte: elaborazioni Inea su dati Mipaaf.

<sup>5</sup> I dati di spesa utilizzati in questo paragrafo per i PSR sono quelli di chiusura dei programmi, mentre quelli dei POR sono aggiornati al 31/12/2008.

Dalla nostra analisi è emerso che circa la metà delle Regioni hanno nel complesso speso per l'obiettivo relativo alla qualità della vita e alla diversificazione meno del 5% delle risorse complessive (figura 3.2). La Regione Campania, che ha utilizzato risorse FEOGA Garanzia notevolmente inferiori a quelle della sezione Orientamento, ha invece una quota destinata agli interventi per l'ambiente più bassa (18%) rispetto a quella delle altre regioni. Si consideri che nella nuova fase la Commissione stabilisce che a tali interventi venga destinato almeno il 25% delle risorse totali, mentre a quelli dell'Asse 3 deve essere attribuito almeno il 10%.

**Figura 3.2 - Ripartizione percentuale della Spesa pubblica erogata dalle Regioni e Province Autonome per i tre Assi prioritari di intervento.**



Nel caso delle Regioni Obiettivo 1, la presenza di un formale quadro strategico comune dato dal QCS, che individuava le linee prioritarie anche con riferimento agli interventi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, ha favorito la concentrazione dell'attuazione intorno a determinati obiettivi. Il ruolo di indirizzo del QCS è stato ancora più chiaro in fase di riprogrammazione di metà percorso, quando tutti i POR hanno recepito l'indicazione di rafforzare e prestare più attenzione alle misure rivolte allo sviluppo delle aree rurali. Si può dire che il quadro comune costituito dal QCS abbia anticipato alcuni degli elementi fondanti dell'approccio strategico proposto per la nuova fase dal regolamento (CE) n.1698/2005 per garantire un equilibrio non solamente finanziario e il conseguimento degli obiettivi programmati.

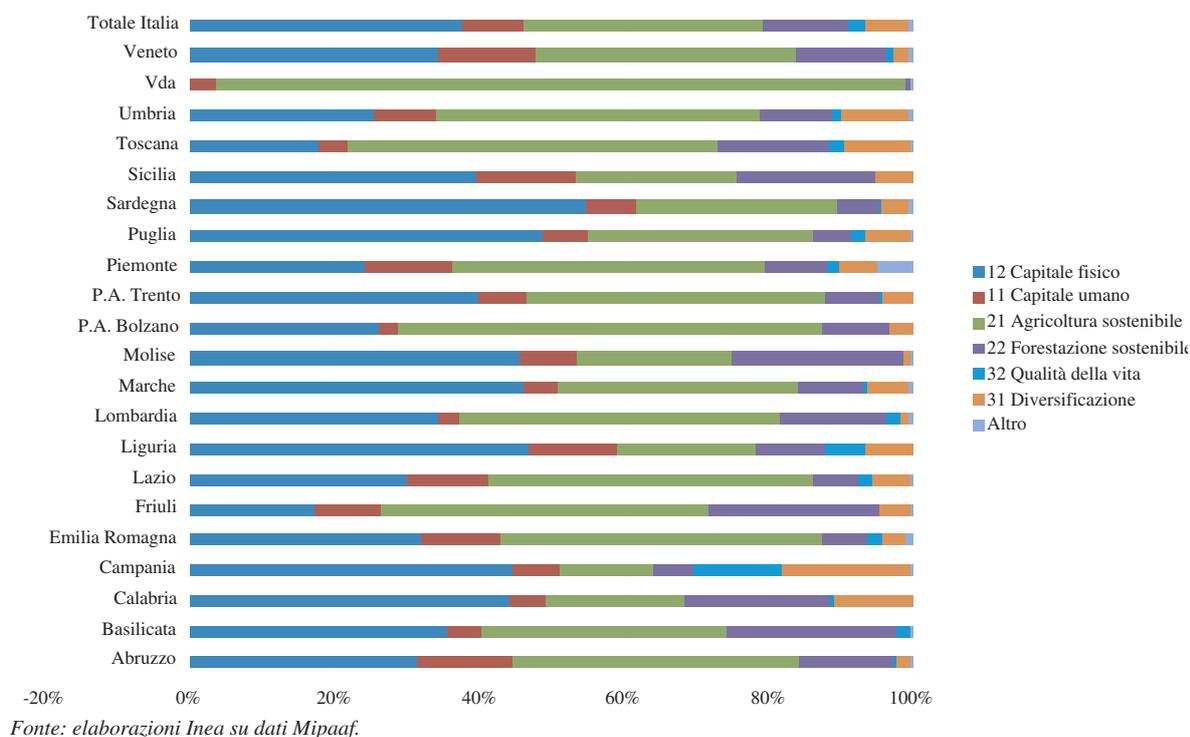
L'esperienza del QCS risulta, pertanto, molto positiva con riferimento al metodo di lavoro. Il QCS ha promosso, infatti, un approccio comune con cui affrontare sia aspetti relativi alla programmazione (ad esempio la progettazione integrata o la Rete ecologica), sia aspetti relativi alla gestione (ad esempio controlli, monitoraggio, valutazione).

Nella programmazione dei PSR 2000-2006 è, invece, mancato un documento formale di indirizzo strategico nazionale. È utile ricordare, tuttavia, che la redazione di un documento di Linee guida<sup>6</sup> ha favorito un buon livello di unitarietà nella definizione iniziale delle strategie, pur non esercitando alcun vincolo stringente sulle scelte di programmazione regionale. Tale documento, a differenza del QCS, non ha favorito il mantenimento di un approccio comune nel corso dell'attuazione.

### 3.3.1 Caratteristiche e principali risultati per Asse prioritario

Esaminando l'andamento complessivo della spesa per lo sviluppo rurale nella fase 2000-2006, si riscontra come in generale i programmi, sia POR che PSR, hanno articolato le proprie strategie di sviluppo prevedendo un'ampia gamma di misure. Tuttavia, se si guarda all'attuazione dei programmi e alla spesa effettiva realizzata si osserva una forte concentrazione su poche tipologie di misure: premi (giovani e agroambiente), incentivi alle imprese e strade rurali (figura 3.3).

**Figura 3.3 - Ripartizione della Spesa pubblica erogata dalle Regioni e Province Autonome per tipologie di intervento.**



Altro aspetto da evidenziare è la scarsa integrazione tra le diverse misure previste all'interno dei programmi, non tanto nella fase di definizione delle strategie e degli obiettivi, quanto nella fase di attuazione, quando la scelta delle modalità operative, dei criteri di selezione, ecc., non hanno favorito che diverse misure operassero nella stessa direzione a livello di singolo beneficiario, territorio o filiera. Questa difficoltà è particolarmente visibile se si osserva la distribuzione dei progetti a livello territoriale o settoriale che non evidenziano particolari concentrazioni. Va comunque sottolineato

<sup>6</sup> Il documento "La programmazione del Piano di sviluppo rurale nelle Regioni fuori Obiettivo 1" venne elaborato dal MiPAF su mandato della Conferenza Stato-Regioni (23 giugno 1999).

come in diversi contesti le Autorità regionali abbiano sperimentato strumenti che favorissero lo sviluppo di progetti integrati sul territorio o nelle filiere.

Per quanto riguarda il Leader+ occorre evidenziare come gli interventi della passata programmazione, non essendo integrati come ora nel *mainstreaming* dei programmi, non siano direttamente riconducibili alla suddivisione in assi prioritari di intervento e per questo le spese sostenute dai singoli Piani di sviluppo locale (PSL) non sono state inserite nell'analisi appena svolta. Per altro quasi tutti i programmi hanno fatto riscontrare difficoltà nel conseguimento degli obiettivi di spesa e il loro completamento è avvenuto solo nel corso del primo semestre del 2009. Occorre quindi una analisi più dettagliata dei contenuti dei Piani per comprendere come questa esperienza si rapporti alla programmazione attuale.

#### *Gli interventi a favore della competitività*

Con riferimento agli interventi finalizzati a migliorare la competitività del settore agroalimentare emerge in primo luogo la forte concentrazione di risorse a favore delle misure che prevedono incentivi alle aziende agricole e alle imprese agroalimentari; quasi il 40% delle risorse erogate fa riferimento al miglioramento del capitale fisico delle aziende agricole, con punte anche del 50%.

Dall'esame delle valutazioni intermedie dei programmi è emerso più volte il ruolo positivo di questi interventi sulla redditività delle aziende beneficiarie. Tuttavia, tra gli elementi che possono incidere sulla piena efficacia di questi interventi si segnala la dimensione relativamente ridotta degli investimenti aziendali, spesso per problemi di accesso al credito, ma anche per una scarsa propensione all'investimento. Un fenomeno diffuso in Obiettivo 1, legato a questi due aspetti e alla congiuntura negativa, è quello della caduta degli investimenti; molte aziende, infatti, pur essendo state selezionate tra quelle beneficiarie hanno rinunciato all'aiuto in quanto tra il momento di presentazione della domande e l'ammissione sono cambiate le condizioni. Spesso le Regioni hanno incontrato notevoli difficoltà a collegare, in particolare dal punto di vista operativo, l'insediamento dei giovani agricoltori alla misura relativa agli investimenti aziendali. Alcune valutazioni intermedie dei programmi hanno tra l'altro evidenziato la difficoltà di accesso all'aiuto, non dei giovani agricoltori in generale, ma di quelli neoinsediati.

Dall'attuazione dei programmi si osserva, inoltre, la limitatezza delle risorse destinate ad azioni di sistema in grado di migliorare sia la dotazione dei servizi alle imprese (ad eccezione della formazione, sono molto rari interventi finalizzati a migliorare la capacità imprenditoriale nelle aziende), sia la dotazione infrastrutturale (con le misure di sviluppo rurale si è intervenuti quasi esclusivamente sulla viabilità rurale). In questi termini l'intervento è stato limitato non solo nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale ma anche nel contesto più ampio delle politiche di sviluppo regionale, in particolare nelle regioni del Centro Nord dove l'integrazione con i DOCUP Obiettivo 2 e i POR Obiettivo 3 è stata sicuramente più difficoltosa.

In generale, sebbene sia un obiettivo esplicitato nella maggior parte dei programmi, si evidenzia la difficoltà a integrare/concentrare gli interventi in una logica di filiera, in particolare per la difficoltà di collegare i diversi strumenti disponibili. Questo è vero non solo con riferimento alle misure che prevedono l'erogazione di incentivi alle imprese, ma anche con riferimento agli altri strumenti disponibili, come i servizi, la formazione, le infrastrutture, la diversificazione aziendale, l'ingegneria finanziaria, che spesso non vengono considerati come elementi centrali nel raggiungimento del più generale obiettivo competitività del settore agroalimentare.

Una riflessione a parte va fatta sia per le misure a favore della qualità dei prodotti agricoli, per le difficoltà incontrate ad avviare la misura sulla commercializzazione, sia per le misure introdotte nel 2003 con la Riforma Fischler. Gli elementi che possono aver influenzato tale situazione sono:

- mancanza di una chiara strategia diretta a migliorare la commercializzazione dei prodotti agricoli di qualità integrata, strutturata e radicata nell'impianto programmatico dei diversi POR e PSR
- le difficoltà di tipo gestionale, legate all'innovatività e/o alla complessità degli interventi previsti all'interno delle misure e, anche, la scarsa rispondenza degli interventi previsti alle esigenze degli operatori del settore agroalimentare. A questi elementi si associa, spesso, la mancanza di attività di animazione e informazione adeguate per sensibilizzare gli operatori circa le opportunità e i vantaggi che potrebbero derivare dal potenziamento delle produzioni di qualità, ma anche circa le difficoltà e le criticità da superare
- difficoltà legate alla permanenza di vincoli comunitari, soprattutto per quanto concerne gli sbocchi di mercato, che hanno generato confusione e approcci spesso contraddittori.

Inoltre, è necessario ricordare che nel settore agroalimentare sono tuttora presenti degli ostacoli che non favoriscono l'adesione degli agricoltori o di altri soggetti della stessa filiera a sistemi di qualità, né le Regioni hanno saputo attuare strategie in grado di incentivare le produzioni di qualità e di superare problemi, come:

- costo della certificazione, non sempre compensato dal riconoscimento di un più elevato valore aggiunto da parte del mercato. Per tutti può essere di esempio il caso estremo dei prodotti biologici, ai quali, dal commercio al dettaglio in particolare, non sempre viene riconosciuta una qualità superiore e corrisposto un prezzo alla produzione più elevato rispetto a quello dei prodotti ottenuti con tecniche agricole convenzionali. Là dove questo accade, soprattutto presso la Grande Distribuzione organizzata (GDO), invece, i prezzi al consumo dei prodotti biologici sono proibitivi per la maggior parte dei consumatori
- un aspetto particolare legato ai prodotti biologici è quello relativo alla ridotta dimensione di numerose aziende produttrici e all'assenza, in numerose aree, di associazioni di produttori e di strutture comuni di stoccaggio, condizionamento e confezionamento o punti vendita, che potrebbero facilitare l'immissione sul mercato dei prodotti di qualità. Analoghe considerazioni valgono anche per le cosiddette "produzioni integrate".

### *Ambiente*

Con riferimento agli interventi finalizzati alla tutela e alla valorizzazione delle risorse naturali, sia nei POR che nei PSR, si osserva la forte concentrazione della spesa sugli interventi a premio destinati alla sostenibilità dell'agricoltura (33%) e in particolare sulle misure agroambientali (29% delle risorse totali). Tuttavia anche in questo caso nelle scelte regionali si denota una forte differenziazione, in particolare tra le regioni del Centro Nord e quelle del Sud. Questa differenza è da ricondurre alla separazione degli interventi tra POR e PSR in queste regioni, dove la dotazione dei PSR è stata relativamente inferiore a quella dei POR senza ovviamente la possibilità di spostare ulteriori risorse verso gli interventi agroambientali.

Negli ultimi anni gli interventi agroambientali stanno evidenziando una progressiva contrazione a causa della cessazione dell'elevato numero di impegni sottoscritti tra il 1999 e il 2000 in base al regolamento (CEE) n. 2078/92. Comunque l'incidenza della SAU interessata da queste misure sulla SAU totale nazionale era ancora rilevante (17% circa nel 2005), anche se inferiore ai valori registrati in passato (22% nel 1999).

Vi è una netta prevalenza delle azioni rivolte al sostegno dei sistemi aziendali a basso impatto ambientale (agricoltura integrata e biologica), mentre tra le azioni più orientate a determinati settori e territori emergono gli interventi per la foraggicoltura permanente.

Per quanto riguarda l'agricoltura integrata si possono individuare due aspetti interrelati tra loro: lo sviluppo delle tecniche a ridotto impatto al di fuori degli schemi di incentivazione del PSR e il crescen-

te interesse alla produzione agroalimentare integrata da parte della media e grande distribuzione organizzata che impone ai fornitori requisiti spesso anche più rigidi di quelli previsti dai disciplinari regionali e, grazie a specifici marchi commerciali, può offrire interessanti sbocchi di mercato. Il modello produttivo integrato è destinato, a livello di principio, a rappresentare la nuova frontiera delle tecniche convenzionali e, quindi, per includerlo nell'ambito delle azioni oggetto di incentivazione deve essere profondamente rivisto.

Per quanto riguarda l'agricoltura biologica, a fronte di una scarsità di finanziamenti, alcune amministrazioni regionali hanno escluso queste azioni dal rinnovo dei contratti agroambientali, motivando tale scelta sulla base della crescente affermazione commerciale dei prodotti biologici. Tuttavia, la riduzione delle superfici biologiche complessive, che si registra negli ultimi tre anni, dimostra come alcuni agricoltori non siano in realtà ancora pronti ad affermarsi sul mercato. Lo dimostra il fatto che una parte significativa della produzione viene ancora commercializzata nei canali convenzionali. Per queste tipologie di azione andrebbe meglio distinta la funzione di miglioramento nella gestione del territorio - che resta la principale giustificazione per la continuazione dei pagamenti agroambientali - dalla funzione di aumento della qualità e salubrità dei prodotti - che dovrebbe essere sempre più riconosciuta direttamente dal consumatore e potrebbe essere promossa attraverso altre misure dello sviluppo rurale.

L'insieme di misure rivolte alla conservazione della foraggicoltura permanente rappresenta una tipologia di intervento sostanzialmente settoriale (in genere si premiano i prati e i pascoli e non l'intero sistema aziendale), potenzialmente più orientata a concentrarsi in determinate aree (soprattutto collina e montagna) e direttamente collegabile a obiettivi ambientali (erosione del suolo, aumento sostanza organica, miglioramento del paesaggio).

Tra le restanti misure va ricordato che il sostegno offerto alle razze animali in via di estinzione ha consentito interessanti recuperi di convenienza economica nell'allevamento di razze podoliche che andrebbero proseguiti nella futura programmazione. La scarsa applicazione degli interventi per le specie vegetali a rischio di estinzione impone un ripensamento anche alla luce del nuovo programma comunitario per la conservazione e l'utilizzazione delle risorse genetiche in agricoltura (regolamento (CE) n. 870/2004). Infine la diffusione limitata soltanto ad alcune regioni delle misure per l'introduzione e il mantenimento di siepi e elementi storico naturali sembra dovuta a una scarsa percezione delle importanti opportunità di manutenzione delle risorse naturali in ambito rurale che potrebbero essere garantite con la remunerazione degli agricoltori per le esternalità positive generate dall'attività agricola.

Oltre l'agroambiente, tra le misure con una valenza ambientale, una quota comunque importante della spesa fino a oggi realizzata, pari a circa il 4% del totale POR e PSR, è stata riservata alle indennità compensative per le zone svantaggiate. In Italia le zone svantaggiate individuate ai fini della concessione delle indennità compensative rappresentano oltre il 60% del territorio e, in alcuni specifici ambiti superano il 90% (Basilicata, Provincia di Bolzano) o interessano, addirittura, la totalità della superficie territoriale (Valle d'Aosta, Provincia di Trento). Dall'applicazione delle indennità compensative, la considerazione principale è costituita dal fatto che questo regime di aiuto sembra non essere in grado di compensare in modo adeguato lo svantaggio naturale cui sono sottoposte le aziende agricole, ovvero ad assicurare il mantenimento di comunità locali vitali. Secondo aspetto non irrilevante legato all'applicazione delle indennità compensative è relativo alla presenza di effetti di sperequazione tra le aziende, specialmente in relazione agli orientamenti produttivi, che generano sovente casi di sovra e di sottocompensazione e, comunque, diffuse disparità di trattamento tra le imprese beneficiarie. Da più parti emerge la necessità di rivedere il meccanismo di erogazione delle indennità compensative (massimali, limiti e modulazione) poiché l'applicazione dell'intervento non è sempre adeguata alle realtà locali, caratterizzate da agricolture molto diverse tra loro e con differenti specificità da salvaguardare.

Altro gruppo di misure importanti in ambito ambientale è rappresentato dagli interventi forestali per i quali è sicuramente mancata una chiara programmazione strategica. Sono state infatti attuate diverse

tipologie di intervento, con una frequente dispersione di fondi a cui si aggiunge il problema, già evidente in fase di programmazione iniziale, del trascinarsi degli impegni assunti per gli imboscamenti finanziati con il regolamento (CEE) n. 2080/92.

Per quanto riguarda gli interventi sulla filiera, come nelle precedenti programmazioni, scontano il problema dell'integrazione dei settori della trasformazione industriale che non può essere finanziata con misure e investimenti a valere sullo sviluppo rurale. Altra questione importante, che raramente viene considerata nella programmazione degli interventi forestali, è la concentrazione territoriale degli interventi. La maggior parte delle Regioni prevede l'applicazione di queste misure forestali su tutto il territorio regionale, senza alcuna forma di priorità (o esclusività) territoriale.

#### *Diversificazione e qualità della vita nelle aree rurali*

L'attuazione delle misure più direttamente rivolte allo sviluppo delle aree rurali è stata caratterizzata dalla presenza di diverse criticità da ricondurre principalmente al loro carattere innovativo, che hanno portato molto spesso le Regioni a destinare una quota molto ridotta delle risorse complessive a disposizione dei programmi.

Proprio per queste misure uno dei problemi maggiori è rappresentato dal raggiungimento effettivo dei potenziali beneficiari: la conoscenza di alcuni di questi temi innovativi e delle possibilità offerte dalle politiche non è ancora pienamente diffusa. Per tale motivo è probabilmente necessaria una più incisiva azione di informazione e animazione dei soggetti (aziende, singoli individui, enti pubblici, ecc.) delle aree rurali più deboli a cui sono potenzialmente destinate. Altra questione rilevante è rappresentata dalla scarsa sinergia e complementarità con gli interventi finanziati dagli altri Fondi strutturali nelle aree rurali.

### **3.4 I Piani di sviluppo rurale**

Nell'ambito della programmazione 2000-2006 le Regioni non rientranti in Obiettivo 1 dovevano attivare gli interventi per lo sviluppo rurale previsti dal regolamento (CE) n. 1257/1999 all'interno del proprio Piano di sviluppo rurale (PSR); al contrario, le Regioni in Obiettivo 1 hanno inserito nei propri PSR solamente gli interventi relativi alle cosiddette "misure di accompagnamento" e alle indennità compensative.

In ogni caso i PSR 2000-2006 sono stati integralmente finanziati dalla sezione Garanzia del FEOGA, di conseguenza, non era prevista alcuna possibilità di rinvio della spesa oltre il termine del 2006, come invece è avvenuto nel caso dei Programmi operativi finanziati dalla sezione Orientamento.

La spesa pubblica erogata nell'intero periodo per l'insieme delle Regioni risulta pressoché coincidente con la spesa programmata (99,6%). Sebbene il livello della spesa complessiva in realtà non sia stato superiore allo stanziamento complessivo che era di 8,8 miliardi di euro, occorre fare riferimento alla sola quota a carico del FEOGA-G se si vuole comprendere in che modo siano state utilizzate le risorse messe a disposizione da parte della Comunità europea. In questo caso si evidenzia come le risorse a carico del fondo comunitario effettivamente erogate siano in realtà ben superiori ai 4,512 miliardi di euro a suo tempo assegnati con una capacità di spesa pari al 102,5%. Per la quota di spesa eccedente le singole Regioni hanno fatto ricorso alle risorse del periodo 2007-2013 inserendo i trascinamenti<sup>7</sup> degli impegni 2000-2006 all'interno dei nuovi PSR (tabella 3.2).

<sup>7</sup> Si tratta di impegni pluriennali assunti nel corso della passata programmazione, che qualora coerenti rispetto alla normativa attuale, sono stati inclusi nei nuovi programmi di intervento.

**Tabella 3.2 - Risorse per i Programmi di Sviluppo Rurale ripartite per regione e andamento della spesa 2000-2006 (meuro)**

Regione	Risorse Feoga-G assegnate	Risorse Feoga-G erogate	Spesa pubblica assegnata	Spesa pubblica erogata	Capacità di spesa risorse Feoga	Capacità di spesa complessiva
Piemonte	363.240	373.897	863.876	860.478	102,9	99,6
Valle d'Aosta	43.775	37.555	119.107	107.313	85,8	90,1
Lombardia	337.071	355.905	804.679	806.928	105,6	100,3
P.A. Bolzano	118.670	128.974	266.263	266.258	108,7	100,0
P.A. Trento	90.250	91.163	210.626	206.529	101,0	98,1
Veneto	297.350	325.040	660.319	655.815	109,3	99,3
Friuli V. G.	99.740	110.304	209.705	216.685	110,6	103,3
Liguria	87.080	105.628	213.476	216.943	121,3	101,6
Emilia R.	386.700	397.116	836.689	838.122	102,7	100,2
Toscana	328.930	326.716	721.647	724.412	99,3	100,4
Umbria	179.610	223.955	395.165	397.244	124,7	100,5
Marche	185.460	170.183	455.592	455.511	91,8	100,0
Lazio	255.390	276.054	587.170	561.425	108,1	95,6
Abruzzo	132.660	125.973	290.430	287.311	95,0	98,9
Molise	33.380	38.910	45.198	45.199	116,6	100,0
Campania	151.180	114.009	201.652	200.874	75,4	99,6
Puglia	291.940	261.240	389.372	388.005	89,5	99,6
Basilicata	183.200	195.951	244.250	245.009	107,0	100,3
Calabria	223.810	235.273	299.180	297.620	105,1	99,5
Sicilia	420.100	398.374	560.800	560.576	94,8	100,0
Sardegna	302.772	331.711	403.727	405.986	109,6	100,6
Totale	4.512.307	4.623.930	8.778.923	8.744.246	102,5	99,6

Fonte: elaborazioni Inea su dati Agea-Mipaf

Dall'analisi dell'andamento per Regione si evidenzia come la capacità di spesa dei diversi PSR sia variabile. Questa variabilità è stata consentita dall'adozione, nel corso del 2005, di un piano finanziario unico nazionale che ha sostituito i 21 piani finanziari originari. In questo modo, alcune Regioni hanno potuto massimizzare il proprio livello di spesa prima di altre che riceveranno la quota mancante con le risorse 2007-2013. Questo meccanismo di "compensazione" è stato realizzato allo scopo di evitare non solo la perdita di risorse, ma anche di concorrere all'assegnazione a livello comunitario di eventuali risorse aggiuntive che sembrava potessero essere liberate da altri Stati membri con livelli di spesa meno efficaci.

### 3.5 Gli interventi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale nei POR Obiettivo 1 (2000-2006)

Nella fase di programmazione 2000-2006 i Programmi operativi regionali (POR) rappresentano lo strumento di programmazione attraverso cui sono state attuate le politiche di coesione della UE nelle Regioni Obiettivo 1<sup>8</sup>.

Tali programmi sono stati finanziati, per quanto di competenza, da tutti i fondi strutturali (FESR, FSE, FEOGA - Orientamento, SFOP) nonché da fondi nazionali e regionali ai quali si aggiungono le risorse dei privati, variabili a seconda del tipo di intervento realizzato. I POR 2000-2006 si proponevano la finalità strategica di far conseguire alle stesse Regioni un tasso di crescita stabilmente supe-

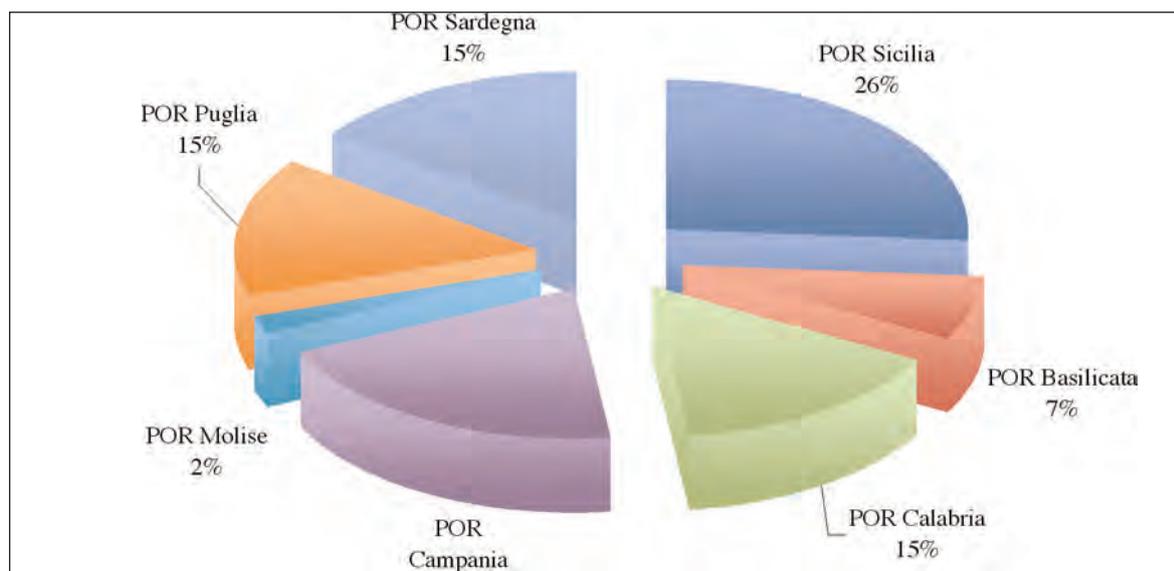
<sup>8</sup> Nella fase 2000-2006, le regioni dell'Obiettivo 1 sono quelle in ritardo di sviluppo, cioè con un prodotto interno lordo pro-capite inferiore al 75% della media comunitaria. Per quanto riguarda l'Italia, rientrano nella categoria: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia e, inoltre, il Molise, unica regione in sostegno transitorio, detta phasing out.

riore a quello medio dell'UE per recuperare il gap che le divideva dalle altre regioni europee. La strategia nazionale prevista dal Quadro comunitario di sostegno è stata declinata nei singoli programmi regionali in sei assi prioritari di sviluppo ( I risorse naturali, II risorse culturali, III risorse umane, IV sistemi locali di sviluppo, V città, VI reti e nodi di servizio) che perseguivano, a loro volta, degli obiettivi specifici di sviluppo individuati in base alle peculiarità regionali.

Per quanto riguarda gli interventi cofinanziati dal FEOGA Orientamento è da sottolineare che essi erano concentrati negli Assi I e IV e concorrevano ad attuare le misure di sviluppo rurale previste dal regolamento (CE) n. 1257/1999, così come modificato dal regolamento (CE) n. 1783/2003, ad eccezione delle cosiddette misure di accompagnamento e delle indennità compensative che, essendo cofinanziate dalla sezione Garanzia del FEOGA, erano all'interno dei Piani di sviluppo rurale 2000-2006.

Nelle fase 2000-2006, le risorse pubbliche programmate per lo sviluppo rurale nei POR Obiettivo 1 ammontano complessivamente a circa 5.605 meuro, di cui circa 3.292 meuro di quota FEOGA (figura 3.4).

**Figura 3.4 – Risorse pubbliche programmate per lo Sviluppo Rurale nei POR Obiettivo 1 2000/2006**



Nell'ultimo triennio di attuazione, le amministrazioni regionali si sono trovate a sostenere un duplice sforzo, finalizzato da un lato a portare a compimento l'insieme degli interventi previsti dalla passata programmazione e dall'altro a concludere il lungo iter programmatico per mettere a punto i programmi per la fase 2007-2013 e dare avvio ai relativi finanziamenti.

Per quanto concerne gli interventi per lo sviluppo rurale previsti nei programmi regionali e finanziati dalla sezione Orientamento del FEOGA, guardando ai dati delle certificazioni contabili relative ai Programmi operativi regionali presentate dalle Regioni Obiettivo 1 alla data del 31 dicembre 2008, emerge un andamento positivo in termini di livelli di spesa raggiunti.

Tuttavia il dato relativo al 2008, l'ultimo consolidato disponibile, contrariamente a quanto stabilito dalle norme comunitarie non è il dato conclusivo dell'attuazione in Obiettivo 1. A conferma delle differenti variabili che incidono sull'attuazione degli interventi comunitari, nella seconda metà del 2008 è sopraggiunta la crisi economica e finanziaria che ha investito l'economia europea e interna-

zionale cambiando repentinamente lo scenario di utilizzo dei fondi europei, mettendo così a rischio le risorse comunitarie assegnate per la programmazione 2000-2006 ma non utilizzate entro il 31 dicembre 2008.

In risposta a tale scenario, la Commissione europea ha prorogato al 30 giugno 2009 il termine ultimo per l'ammissibilità della spesa dei Programmi 2000-2006 come misura anticrisi in sostegno alle imprese e all'intero sistema socioeconomico.

Il termine ultimo per l'ammissibilità delle spese e delle rendicontazioni era fissato al 31 dicembre 2008 e ciò comportava che tutte le risorse comunitarie assegnate per il periodo 2000-2006, a non spese nei termini previsti, sarebbero incorse irrimediabilmente nella nota regola del disimpegno automatico delle risorse (cosiddetto "N+2"), con un prevedibile rientro nelle casse di Bruxelles.

In tale contesto, le Regioni avevano già messo in atto una serie di misure necessarie per accelerare la spesa ed evitare il disimpegno delle risorse, ma la crisi economica ha fortemente ritardato il completamento dei progetti già approvati, bloccati per motivi di liquidità e per la difficoltà delle aziende di far fronte alla propria quota per il completamento degli investimenti programmati.

La proroga di sei mesi era una possibilità prevista dalla normativa comunitaria, ma solo per cause eccezionali. L'articolo 30 del regolamento (CE) n. 1260/1999 prevede infatti la possibilità di prorogare il termine finale di ammissibilità delle spese fissato nelle decisioni comunitarie, qualora si verificano cambiamenti significativi della situazione socioeconomica, mercato del lavoro incluso.

La proroga di sei mesi è stata una risposta della Commissione europea allo scenario in divenire alla fine del 2008 e alle istanze degli Stati membri, alle prese con i problemi di liquidità finanziaria del sistema creditizio e al rischio di mancato utilizzo di tutte le risorse disponibili nei programmi.

L'estensione del periodo di ammissibilità delle spese a valere sui Programmi 2000-2006 è stata una possibilità offerta agli Stati membri e quindi non si è applicata a priori a tutti i programmi, ma solo a quelli per cui lo Stato membro ha avanzato una specifica richiesta formale.

Per dare fondamento giuridico alla decisione di proroga assunta a livello politico, nel mese di dicembre 2008, il Ministero dello Sviluppo Economico, in qualità di autorità capofila per i Fondi strutturali, una volta consultate le Autorità di Gestione dei Programmi 2000-2006 e le altre amministrazioni nazionali interessate, ha avanzato alla Commissione europea la richiesta di proroga, giustificata in base a rallentamenti verificatisi nell'utilizzo delle residue risorse disponibili, in conseguenza dei significativi cambiamenti sul sistema socioeconomico che la crisi in atto sta determinando e legati agli ormai diffusi problemi di liquidità finanziaria.

Per quanto riguarda il settore agricolo, gli interventi da portare a termine erano quelli previsti dai Programmi operativi regionali Obiettivo 1 e, tutte le Regioni interessate (Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia) hanno avanzato richiesta di proroga della spesa al 30 giugno 2009.

A fine dicembre 2008, la spesa totale rendicontata si attestava a circa 4.570 milioni di euro, corrispondenti all'81,5 % delle risorse complessive. Per garantire la regolare chiusura di tutti i POR Ob.1, le risorse complessive da spendere entro il 30 giugno 2009 ammontavano a oltre 1.034,941 milioni di euro (tabella 3.3 e figura 3.5).

Negli ultimi mesi del 2008, alcuni programmi come Calabria e Campania, hanno registrato un forte avanzamento della spesa, portandosi rispettivamente al 94% e all'85% del budget assegnato.

Se prima della crisi economica i fattori che rallentavano la spesa erano individuabili nella natura prevalentemente infrastrutturale degli interventi e nella necessità di effettuare i controlli amministrativi e sul campo propedeutici ai pagamenti dei beneficiari, nella fase finale della programmazione il collo di bottiglia è stato l'accesso al credito e la difficoltà da parte dei privati a coprire la propria quota di finanziamento, nella maggior parte dei casi pari al 50 % del costo totale dell'investimento;

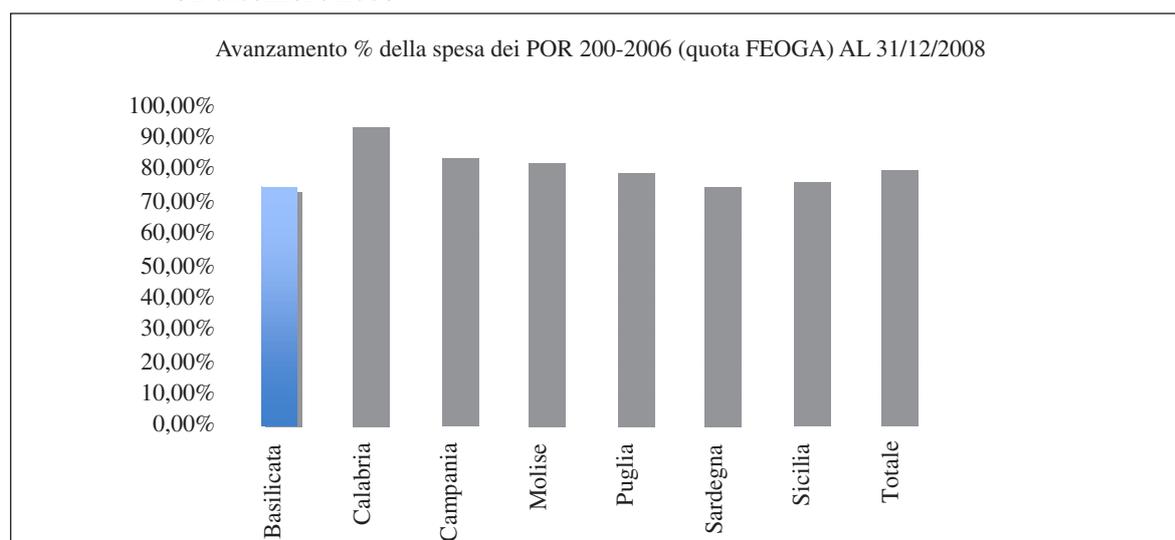
infatti, negli ultimi mesi del 2008 gli istituti di credito hanno limitato fortemente i crediti concessi, limitando la capacità di liquidità delle aziende che hanno così arrestato gli investimenti in atto.

**Tabella 3.3 – L'avanzamento dei POR obiettivo 1 – parte FEOGA (meuro)**

Regioni	Dotazione finanziaria POR 2000-2006 Obiettivo 1 (totale spesa pubblica)	Totale spesa pubblica rendicontata al 31/12/08	Risorse pubbliche da spendere entro il 30/06/2009	Avanzamento spesa su dotazione finanziaria %
Basilicata	386,5	286,832	99,668	74,21%
Calabria	852,916	803,715	49,201	94,23%
Campania	1.097,66	930,105	167,555	84,74%
Molise	100,331	83,452	16,879	83,18%
Puglia	814,007	657,034	156,973	80,72%
Sardegna	837,156	632,888	204,268	75,60%
Sicilia	1.515,94	1.175,54	340,397	77,55%
Totale	5.604,51	4.569,57	1.034,94	81,53%

Elaborazioni INEA su dati MEF-IGRUE

**Figura 3.5 – Risorse pubbliche per lo sviluppo rurale nei POR Obiettivo 1 2000/2006, spese al 31 dicembre 2008**



Elaborazioni INEA su dati MEF-IGRUE

A prescindere dai fattori congiunturali, il livello di avanzamento della spesa all'interno dei singoli POR risente delle diverse capacità organizzative delle amministrazioni regionali. Un fattore comune a tutte le Regioni è il costante sforzo profuso nel raggiungere gli obiettivi di spesa annuali, azione appesantita dal ritardo accumulato nella fase iniziale della programmazione e dalla continua necessità di evitare il disimpegno automatico; considerando inoltre le carenze di capacità amministrative e gestionali dell'amministrazione pubblica regionale e subregionale riscontrate in più realtà, in alcuni casi colmate non tempestivamente con il ricorso all'assistenza tecnica, si deve constatare una generale difficoltà a passare dalla gestione straordinaria a quella ordinaria e a utilizzare in modo organizzato e continuo anche le competenze tecniche e amministrative; ne è la dimostrazione sia la concentrazione della spesa su poche misure per il raggiungimento del target necessario a evitare il disimpegno che la tempistica di presentazione delle domande di pagamento e delle relative certificazioni di spesa, concentrate puntualmente negli ultimi mesi dell'anno.

Tuttavia, la stessa regola del disimpegno ha incentivato fortemente l'innalzamento del livello di efficienza gestionale delle Regioni, che hanno messo a punto svariate tipologie di procedure per accelerare la selezione e l'attuazione dei progetti da finanziare.

Da un'analisi più dettagliata dell'avanzamento della spesa degli assi e delle misure cofinanziate dal FEOGA Orientamento, si rileva quanto segue:

- Asse I "Risorse Naturali": le misure di questo asse, riconducibili essenzialmente a opere di miglioramento ambientale, (sistemazione idraulico forestale e tutela delle risorse naturali; gestione delle risorse idriche in agricoltura), seppur con delle differenziazioni, registrano complessivamente una buona performance di spesa, che si attesta quasi al 96% della dotazione complessiva delle risorse Ob.1 concentrate su questo Asse; in alcuni POR, le misure dell'Asse I hanno già raggiunto gli obiettivi di spesa prefissati anticipando la chiusura di un anno; in più casi si riscontrano misure con percentuali di impegno ben al di sopra delle risorse assegnate, il che ha portato a rimodulazioni finanziarie a loro favore.

A differenza dell'Asse I, le misure cofinanziate dal FEOGA nell'Asse IV "Sistemi locali di sviluppo" non registrano una analoga performance e sono molto più differenziate. Le misure di questo asse concernono:

- interventi di miglioramento aziendale (ammodernamento strutturale delle aziende agricole; adeguamento strutturale e produttivo degli impianti di trasformazione, valorizzazione e commercializzazione; erogazione di premi di primo insediamento per giovani agricoltori; corsi di formazione per operatori agricoli e forestali; interventi nelle aziende silvicole; sostegno all'avviamento di servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole; finanziamento di campagne promozionali dei prodotti di qualità)
- interventi per la diversificazione economica e il rafforzamento delle aree interne (miglioramento dei villaggi rurali e tutela del patrimonio rurale; infrastrutture connesse allo sviluppo dell'agricoltura; realizzazione di servizi per l'economia e la popolazione rurale; interventi volti a favorire lo sviluppo di attività affini all'agricoltura allo scopo di implementare fonti alternative di reddito).

Dal punto di vista dell'allocazione della spesa tra le diverse tipologie di misure, gran parte delle risorse finanziarie sono state destinate alle misure dirette ad aumentare la competitività del settore agricolo, mentre una quota piuttosto residuale ha interessato le misure di diversificazione delle attività e di miglioramento della qualità della vita e delle condizioni di lavoro nelle aree rurali, confermando l'approccio prevalentemente settoriale delle Regioni alla politica di sviluppo rurale.

### *3.5.1 Alcune considerazioni sull'attuazione in Obiettivo 1*

Giunti ormai alla fine della programmazione, i principali punti da focalizzare dovrebbero riguardare il raggiungimento degli obiettivi programmatici prefissati, la qualità della spesa effettuata e il contributo effettivo dei progetti finanziati alla riduzione del divario di sviluppo che caratterizza le Regioni Obiettivo 1.

La strategia disegnata a inizio programmazione, pur continuando a essere valida, alla luce dei risultati, si è rivelata molto ambiziosa. Un'implementazione degli interventi non proprio fedele al disegno originario, con frequenti rimodulazioni dei piani finanziari per concentrare la spesa sulle misure maggiormente performanti e la stringente esigenza di evitare il disimpegno automatico hanno fatto sì che spesso i risultati ottenuti non siano del tutto rispondenti agli obiettivi originari.

A fronte di alcuni cambiamenti positivi, continuano a permanere forti divari nei livelli di crescita rispetto al quadro di riferimento nazionale e comunitario. Infatti, un dato univoco che emer-

ge dalle valutazioni intermedie dei POR, è la scarsa capacità delle Regioni a “sfruttare” le risorse comunitarie per ridurre i divari di sviluppo; tra le principali cause si annoverano:

- la carenza di capacità amministrative e gestionali dell’amministrazione pubblica regionale e sub regionale
- evidenti difficoltà a passare dalla programmazione all’attuazione, dalla gestione straordinaria a quella ordinaria e difficoltà a utilizzare in modo organizzato e continuo anche le competenze tecniche e amministrative; la scarsa capacità di attivazione progettuale del sistema socioeconomico locale che esprime un livello di progettualità sia qualitativo che quantitativo ancora non adeguato alla complessità dei programmi comunitari e alle esigenze del territorio.

Dal punto di vista della territorializzazione degli interventi, non sempre le Regioni hanno saputo differenziare le risorse e l’utilizzazione delle diverse misure a seconda dei fabbisogni delle aree rurali regionali e prima ancora definire i criteri per la loro individuazione a livello regionale. Nelle regioni Obiettivo 1 le misure di sviluppo rurale sono state applicate per lo più in modo orizzontale rispetto al territorio, salvo alcune eccezioni; è questo il caso degli strumenti di programmazione dal basso, attivati nella forma della progettazione integrata (PIF, PIAR, ecc.); limitati a specifici territori o a determinate filiere produttive, tali progetti hanno promosso l’attivazione coordinata di un insieme di misure.

Una tappa significativa, in termini di implicazioni per la territorializzazione degli interventi, è rappresentata dalla riprogrammazione di medio termine che ha consentito l’attivazione della misura 4.24, denominata misura W dalla riforma del 2003 (Reg. (CE) n. 1783/2003), volta a sostenere i partenariati locali nella gestione delle strategie integrate di sviluppo nelle aree rurali.

Tale misura ha anticipato alcune importanti novità introdotte dal nuovo regolamento per lo sviluppo rurale (1689/2005), introducendo il concetto di integrazione nell’ambito della programmazione ordinaria per lo sviluppo rurale e la misura ha inoltre lasciato sostanzialmente invariata la strutturazione del POR – parte FEOGA, poichè non ha introdotto ulteriori tipologie di interventi strutturali, ma ha promosso l’attivazione delle misure del POR cofinanziate dal FEOGA secondo una logica integrata, sostenuta da una strategia elaborata da partenariati locali in linea con la definizione offerta nel QCS ai Progetti integrati. Tale novità ha rappresentato una concreta occasione per sperimentare, all’interno del POR, processi di programmazione negoziata anche nell’ambito dello sviluppo rurale che tuttavia nella pratica ha ricevuto applicazione quasi nulla<sup>9</sup>. In termini operativi dove attivata, la misura ha finanziato attività a carattere immateriale (progettazione, assistenza tecnica, interventi specifici e spese di funzionamento) destinate all’implementazione di strategie integrate di sviluppo locale.

Altro fattore di notevole rilevanza che ha inciso sull’attuazione dei programmi, sia dal punto di vista finanziario che del raggiungimento degli obiettivi, è stato l’utilizzo e la rendicontazione dei cosiddetti progetti coerenti, cioè iniziative progettuali finanziate con risorse nazionali, già avviate dalle Regioni durante la prima fase del processo di programmazione 2000-2006 al fine di anticipare l’attuazione del programma stesso come previsto dal QCS per le Regioni italiane dell’Obiettivo 1<sup>10</sup>.

A tal riguardo il QCS ha previsto la possibilità di avviare interventi che rappresentano una sorta di “ponte” fra la programmazione 2000-2006 e quella precedente.

Tali progetti, definiti di “prima fase”, imputati alla programmazione 2000/2006, sono stati

---

<sup>9</sup> Tale misura è stata attivata solo in alcuni POR (cfr. CdP POR Campania 2000-2006)

<sup>10</sup> Cfr. QCS 2000-2006, Paragrafo 2.2 “Strategia di intervento e obiettivi del QCS: impostazione iniziale e aggiornamento in occasione della revisione di medio termine”. Principio dell’urgenza.

approvati dalle Regioni previa verifica della coerenza sia con gli obiettivi globali e specifici del QCS e del Programma Operativo di riferimento che con le disposizioni comunitarie e nazionali pertinenti, ivi compresa la normativa specifica in materia di ammissibilità della spesa.

Sempre nell'ambito del QCS, in occasione della revisione di metà periodo, al paragrafo 6.3.6., è stata prevista la possibilità di imputare alla programmazione comunitaria, secondo criteri specifici, progetti originariamente coperti da altre fonti di finanziamento, i cosiddetti progetti coerenti (nella prassi definiti progetti di "seconda fase").

La realizzazione di progetti coerenti con gli obiettivi e gli interventi previsti dai programmi operativi 2000-2006 se da un lato ha permesso un avanzamento della spesa e ha evitato l'applicazione del disimpegno delle risorse, dall'altro ha diminuito l'effetto incentivante degli interventi comunitari proprio a causa del minor numero di progetti nuovi messi in atto.

A fine programmazione, l'utilizzo dei progetti coerenti ha generato un notevole accumulo di risorse liberate, che dovranno essere opportunamente reimpiegate.

### **3.6 L'iniziativa comunitaria Leader+**

In Italia il Leader+ ha previsto un investimento complessivo di 746 milioni di euro, dei quali il 40% destinato alle regioni meridionali. La quota di contributo pubblico rappresenta il 65% delle risorse disponibili. Le risorse destinate all'Italia hanno subito una sensibile riduzione rispetto al periodo di programmazione precedente e, nello stesso tempo, l'iniziativa è stata estesa a tutte le aree rurali del Paese. Ciò ha comportato una modifica sostanziale della ripartizione finanziaria tra regioni a favore di quelle del Centro Nord, che nella passata edizione erano coinvolte, proporzionalmente, in misura minore, limitatamente alle aree ex Obiettivo 5b.

L'iniziativa ha previsto quattro assi di intervento:

Asse I - Strategie territoriali di sviluppo rurale di carattere integrato e pilota, che finanzia i Piani di sviluppo locale e assorbe la maggior parte degli stanziamenti complessivi (circa l'85%)

Asse II - Sostegno alla cooperazione fra territori rurali, con in media quasi il 12% delle risorse

Asse III - Creazione di una Rete per lo sviluppo rurale, al quale sono dedicati 1,5% degli investimenti previsti

Asse IV - Gestione Sorveglianza e Valutazione, che assorbe poco più del 2% delle risorse.

In Italia Leader+ ha dato origine a 22 Programmi Operativi di cui 21 regionali (due relativi alle Province autonome) e uno relativo alla Rete. L'Italia, infatti, ha optato per una programmazione regionale dell'Iniziativa vale a dire la definizione di Programmi Operativi è stata demandata alle singole Regioni/Province Autonome. Ne deriva che le Autorità di Gestione del Leader+ per quanto attiene agli assi I, II e IV è, dunque, ciascuna Regione o Provincia Autonoma mentre il Ministero delle Politiche Agricole, oltre ad aver stabilito il quadro di riferimento entro cui determinare la programmazione, ha mantenuto la competenza della Rete (Asse III) di cui rappresenta l'Autorità di Gestione.

Con il Leader+ sono stati finanziati i PSL presentati da 132 GAL che interessano circa il 19% della popolazione italiana e oltre il 50% del territorio nazionale.

Ad aprile 2009 tutte le Regioni raggiungono buoni risultati in termini di spesa, anche quelle che, a inizio del ciclo di programmazione 2000- 2006, avevano mostrato difficoltà di avvio, sono incorse nel disimpegno o hanno incontrato difficoltà di vario genere (ad esempio i ricorsi alle graduatorie di aggiudicazione dei PSL, il turn over determinato da elezioni politiche, ecc.) (tabella 3.4).

I livelli di spesa delle risorse FEOGA programmate a pochi mesi dal termine ultimo per la certificazione, mostrano per il Leader+ una performance complessiva migliore delle edizioni precedenti.

Anche se lo scarto fra le Regioni è minimo, le più efficienti risultano essere Valle D'Aosta, Bolzano, Veneto, Toscana e Sardegna, dove la quota di risorse certificate supera il 100%. Sono poche le Regioni che presentano livelli di spesa solo intorno al 75%; in tutte le altre l'avanzamento delle spese rimane tra l'85 e il 98%.

**Tabella 3.4 – Iniziativa Comunitaria Leader+: risorse certificate al 30/04/2009 (euro)**

<b>Regioni e Province Autonome</b>	<b>(a) dotazione finanziaria FEOGA 2000-06</b>	<b>(b) risorse FEOGA certificate al 30/04/2009</b>	<b>(b/a) avanzamento spesa</b>
Piemonte	11.996.356	11.346.691	94,6%
Valle d'Aosta	2.665.396	2.677.277	100,4%
Lombardia	7.476.872	6.656.903	89,0%
P.A. Bolzano	7.958.701	8.097.023	101,7%
P.A. Trento	3.788.828	3.737.985	98,7%
Veneto	14.168.240	15.301.621	108,0%
Friuli V. G.	5.795.455	5.209.502	89,9%
Liguria	5.498.634	4.050.495	73,7%
Emilia R.	10.309.493	10.101.904	98,0%
Toscana	14.037.826	11.680.109	83,2%
Umbria	8.255.988	7.190.399	87,1%
Marche	8.413.673	7.087.381	84,2%
Lazio	12.431.407	9.442.308	76,0%
Abruzzo	17.122.375	12.515.475	73,1%
Molise	8.230.895	6.094.208	74,0%
Campania	23.630.000	22.663.079	95,9%
Puglia	20.916.471	15.417.926	73,7%
Basilicata	17.030.000	12.951.133	76,0%
Calabria	20.996.788	18.062.572	86,0%
Sicilia	28.499.670	21.544.127	75,6%
Sardegna	26.890.000	23.938.564	89,0%
Rete Leader +	5.440.000	4.743.471	87,2%
Totale Nazionale	281.553.068	240.510.151	85,4%

Fonte: Mipaaf

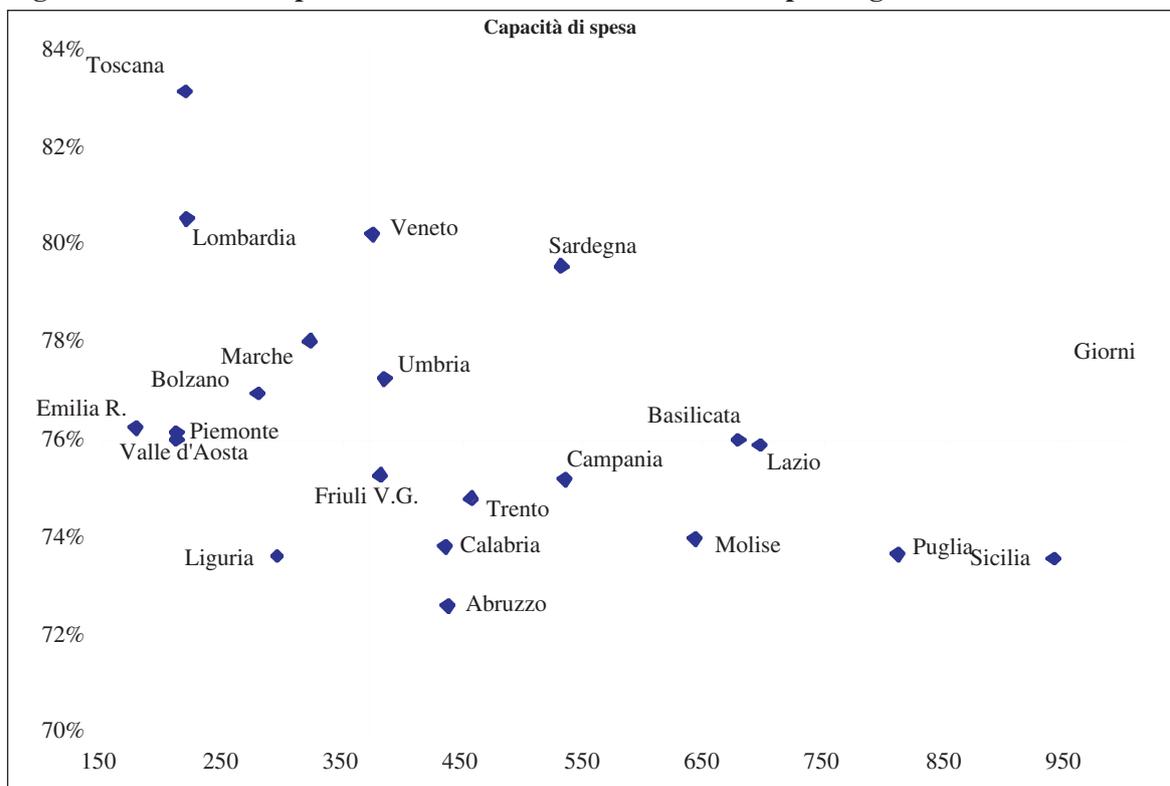
Anche in questa fase di programmazione (2000-2006), così come nella precedente, a una maggiore efficienza di carattere finanziario corrisponde una maggiore efficienza dal punto di vista procedurale. Sintetizzando alcune informazioni sui tempi di attuazione dell'Iniziativa (dalla Comunicazione agli Stati membri fino alla erogazione del primo anticipo ai GAL) in rapporto alla capacità di realizzazione dei PLR emergono 4 tipologie di Regioni (figura 3.6):

- le più efficienti (quadrante in alto a sinistra)
- le meno efficienti (quadrante in basso a destra)
- le intermedie, perché efficienti solo nell'attuazione procedurale (quadrante in basso a sinistra)
- le intermedie, perché efficienti solo dal punto di vista finanziario (quadrante in alto a destra).

L'applicazione della Regola "n+2" (che, come noto, prevedeva il disimpegno della spesa non certificata dopo due anni dalla data di impegno) ha sicuramente indotto una accelerazione delle attività; nello stesso tempo ha evidenziato come il Leader abbia bisogno di tempi più lunghi rispetto ad altri strumenti di programmazione perché, ad esempio, richiede l'organizzazione delle strutture a livello locale e lo svolgimento di attività di animazione per il coinvolgimento degli attori presenti nei territori di intervento.

Tuttavia, il ritardo riscontrato non è nella maggior parte dei casi da imputare ai GAL, ma più spesso alla lentezza con cui si è proceduto alla selezione dei Gruppi e ai ricorsi amministrativi che hanno bloccato la realizzazione delle attività. In particolare, in questo periodo di programmazione, la tempistica nelle prime fasi di predisposizione dei programmi regionali e di selezione di quelli locali ha favorito una attuazione più efficiente delle strategie di sviluppo locale<sup>11</sup>.

**Figura 3.6 - Efficienza procedurale e finanziaria del Leader + per Regione**



In sostanza la regola del disimpegno automatico se da un lato ha costituito uno stimolo per le amministrazioni più efficienti e organizzate, dall'altro ha lasciato poco margine di manovra alle Regioni meno organizzate che non sono riuscite a recuperare del tutto il tempo perduto (Sicilia, Lazio, Puglia).

In particolare, da una lettura dei rapporti di valutazione intermedia relativi alle Regioni con livelli di spesa più alti (Lombardia, Bolzano, Toscana, Marche, Veneto, e Sardegna) emergono alcuni elementi comuni che sembrano aver svolto un ruolo strategico nel velocizzare la spesa. Questi si riferiscono in particolare:

- alla capacità delle AdG di attivare azioni di accompagnamento per i GAL
- alla presenza di reti (partenariati locali) consolidate che, grazie all'esperienza acquisita in diverse fasi di programmazione dell'Iniziativa, sono maggiormente capaci di interpretare in maniera fattiva i fabbisogni dei territori e di attivare e gestire una progettualità integrata
- alla capacità di attivare (sia a livello regionale sia locale) meccanismi di concertazione e consultazione permanenti

<sup>11</sup> A tal proposito è necessario ricordare che alla fine del 2004 la Sicilia non aveva ancora completato le procedure di selezione, mentre in altre Regioni (Lazio, Abruzzo, Molise, Puglia e, in parte, anche in Calabria), pur essendo definitive le graduatorie, le attività dei PSL erano rimaste bloccate a causa delle controversie legali tra GAL e AdG.

- a una intensa attività di animazione e diffusione delle informazioni da parte dei GAL.

Nel velocizzare la spesa e recuperare parte del tempo perduto un ruolo importante è stato svolto dai Gruppi maggiormente consolidati. La conoscenza e il radicamento sul territorio sembrano essersi rivelati strategici per garantire il buon funzionamento dei programmi elaborati con il metodo Leader.

Alcune criticità sembrano accomunare la maggior parte delle Regioni:

- il potenziale conflitto fra l'esigenza di velocità di spesa rispetto a quella della qualità, intesa come coerenza strategica da parte del GAL nell'attuazione del proprio PSL
- la difficoltà generale a implementare il sistema di monitoraggio (Monit), senza il quale diviene praticamente impossibile non solo registrare gli stati di avanzamento delle varie iniziative del PSL, ma anche stabilire i necessari raffronti tra le attività pianificate e quelle che via via vengono poste in esecuzione.

Le performance migliori riguardano prevalentemente: le attività svolte dai GAL a titolo propeudeutico, quali quelle relative alla partecipazione degli attori territoriali alla definizione dei PSL, e le attività finalizzate al rafforzamento delle conoscenze e alla diffusione della fruizione culturale e ambientale delle risorse dei territori rurali.

Per quanto riguarda le tipologie di investimento maggiormente finanziate a livello locale, come accennato nella premessa, dall'analisi dei piani finanziari dei GAL<sup>12</sup> (in fase di approvazione e rimodulazione) si rileva che in ogni macroarea (Nord, Centro e Sud) l'allocazione delle risorse tra le tipologie di investimento presenta profili simili. A livello generale può essere evidenziato che due categorie di investimento hanno attirato più risorse: gli interventi a favore del sistema produttivo e indirizzati al miglioramento delle risorse culturali e ambientali. In ogni macroarea le risorse destinate a queste due tipologie risultano superiori al 50%. Allo stesso modo ogni macroarea presenta una bassa dotazione di risorse a favore degli interventi per la formazione e per il miglioramento della qualità della vita.

Un ultimo dato che si presenta a conclusione dell'analisi condotta è collegato alla nuova programmazione; in particolare, come illustrato nella tabella seguente, che mette in relazione le tipologie di investimento con gli assi previsti dai PSR 2007-2013, in linea generale, in tutte le macroaree i GAL hanno stanziato le risorse prevalentemente su tipologie di investimento riconducibili alle misure previste dall'Asse III del nuovo regolamento (tabella 3.5).

Il dato riferito all'Italia mostra che l'83% delle risorse stanziato nel periodo 2000-2006 è attratto da misure Asse III, il 14% su misure Asse I e solo il 2,3% a Misure dell'Asse II. Al Nord la dotazione di risorse sull'Asse III arriva al 94% mentre al Centro e al Sud è intorno all'80%.

Tale dato sembra confermare gli orientamenti che si sono manifestati nell'impostazione dell'Asse IV nei vari PSR regionali (cfr. capitolo 4 e 11), dove si assiste a una generalizzata preferenza di applicazione del Leader alle misure dell'Asse III e, in proporzione minore all'Asse I e II.

L'Asse II - cooperazione nell'ambito dell'Iniziativa Leader+ ha riscontrato sin dal suo avvio, non poche difficoltà legate sia alla complessità dei metodi amministrativi e procedurali adottati a livello nazionale ed europeo sia alla complessità organizzativa e gestionale degli interventi. Nonostante tutto, grazie all'interesse dimostrato dai GAL nei confronti di questo metodo di lavoro e alla consape-

---

<sup>12</sup> Per effettuare questa analisi è stata presa in considerazione solo la quota FEOGA stanziata a livello di misura/azione/intervento. La classificazione ha permesso di aggregare i dati finanziari partendo dal livello locale, ricostruendo così il quadro nazionale. Le tipologie di investimento utilizzate sono riconducibili a sette macro categorie: costi di gestione; interventi a favore del sistema produttivo locale; miglioramento della qualità della vita e servizi essenziali alla popolazione; miglioramento delle risorse culturali e ambientali; formazione; studi di settore; comunicazione.

volezza del contributo della cooperazione al rafforzamento delle strategie di sviluppo locale e al superamento dell'isolamento delle aree rurali, sono stati avviati numerosi progetti<sup>13</sup>.

**Tabella 3.5 - Ripartizione delle risorse FEOGA stanziata nella programmazione Leader 2000-2006 tra gli Assi previsti dal Regolamento (CE) n. 1698/2005 (%)**

ASSI	Nord	Centro	Sud	Italia
Asse I	3,53	18,76	18,25	14,35
Asse II	2,70	2,57	2,16	2,38
Asse III	93,77	78,67	79,59	83,27
Totale	100	100	100	100

Fonte: Mipaaf

In Italia le risorse finanziarie pubbliche inizialmente dedicate alla realizzazione delle iniziative di cooperazione ammontavano a poco più di 56.4 milioni di euro, pari a circa il 12% del totale delle risorse finanziarie complessivamente assegnate ai Programmi regionali.

In diversi casi le Regioni hanno previsto delle rimodulazioni dei Piani finanziari trasferendo risorse dall'Asse II all'Asse I. A seguito di questa rimodulazione le risorse pubbliche attribuite all'Asse II si sono attestate su circa 49.5 milioni di euro facendo registrare, rispetto alla dotazione iniziale, una diminuzione complessiva pari al 12,3%.

L'orientamento delle Autorità di Gestione nella scelta delle procedure da adottare per l'attivazione dell'Asse II cooperazione è stato il seguente:

- otto Regioni hanno attivato l'Asse II in sede di approvazione dei PSL, e tra queste solo alcune hanno provveduto in una fase successiva alla raccolta e approvazione dei progetti esecutivi (Calabria, Puglia, Trento, Piemonte, Sardegna, Campania, Lazio, Lombardia)
- quattro Regioni hanno adottato la procedura a sportello (Veneto, Bolzano, Valle d'Aosta e Molise)
- otto Regioni hanno adottato la procedura a bando (Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Umbria, Marche, Basilicata e Sicilia)
- una Regione ha adottato la procedura a step (Toscana).

I progetti di cooperazione complessivamente realizzati dai GAL sono 129, di cui 67 a carattere interterritoriale e 62 transnazionale. Nella realizzazione delle iniziative di cooperazione sono stati coinvolti 125 GAL italiani, pari al 94% del totale di quelli selezionati. I principali settori di intervento hanno riguardato il turismo rurale, le produzioni tipiche locali, la valorizzazione delle risorse ambientali.

#### *La Rete Rurale Nazionale per lo Sviluppo Rurale*

In Italia, attraverso l'attuazione del Programma "Creazione di una Rete Nazionale per lo sviluppo rurale (2000-2006)" sono state realizzate tutte le attività necessarie alla creazione di una Rete (Asse III dell'Iniziativa Leader+) attraverso quattro azioni:

- individuazione, analisi e divulgazione delle buone pratiche
- animazione e scambi di esperienze
- banche dati e supporti informativi
- assistenza tecnica e monitoraggio dei progetti di cooperazione.

<sup>13</sup> Per un approfondimento si veda: Barbara Zanetti (2008).

Le attese e le necessità dei Gruppi Leader+ si sono differenziate nel corso dell'attuazione dell'Iniziativa; da una prima fase dove le problematiche legate all'organizzazione, alla applicazione del metodo Leader e la cooperazione erano maggiormente sentite, l'attenzione si è spostata sempre più verso altri aspetti quali le tematiche alla base dei Progetti di sviluppo locale e la futura politica di sviluppo rurale. Il primo periodo si è caratterizzato anche per un'intensa attività dell'Unità di Animazione finalizzata alla creazione di banche dati (sul Leader in generale e sui GAL e PSL) e del portale della Rete Nazionale.

L'uso di strumenti che si possono considerare di collaudata validità (seminari, corsi, pubblicazioni, assistenza tecnica) nel favorire il processo di costruzione del sistema rete ha contribuito ad attivare forme di *networking* (come ad esempio la partecipazione comune a iniziative di rilevanza nazionale) ma ha anche evidenziato la necessità di sviluppare ulteriormente nuove forme di collaborazione.

**PARTE II**  
**LA DEFINIZIONE DEGLI INTERVENTI A LIVELLO REGIONALE**  
**(2007-2013)**



## CAPITOLO 4

# L'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE DI SVILUPPO RURALE IN ITALIA

### 4.1 Introduzione

L'ultima riforma dello sviluppo rurale ha introdotto, in termini di programmazione, almeno tre importanti innovazioni. La prima riguarda la sostanziale semplificazione del sistema di programmazione che vede oggi le misure di sviluppo rurale per tutte le aree dell'Unione finanziate da un unico fondo (FEASR) attraverso un singolo programma pluriennale.

Altrettanto importante è l'adozione, quale leva per assicurare la coerenza delle strategie perseguite nei diversi contesti, di un approccio strategico allo sviluppo rurale (capitolo 1). Esso si sostanzia nell'individuazione a livello comunitario di obiettivi e temi prioritari che riflettono le principali componenti di questa politica, così come si sono sedimentati negli ultimi 20 anni. Detto approccio implica, tra l'altro, a livello regionale e nazionale, l'opportunità di una territorializzazione che consenta di definire priorità differenziate per tipologia di area. Accompagna tale evoluzione il rafforzamento degli strumenti di monitoraggio e valutazione ma, elemento maggiormente innovativo, anche il tentativo di riproporre l'esperienza delle "Reti" nell'ambito dello sviluppo rurale, ampliandone, però, la portata rispetto alla passata fase: non più soltanto la messa in rete dei Gruppi di Azione Locale ma dell'insieme degli attori impegnati nello sviluppo rurale (paragrafo 4.4)

Tra le novità della nuova fase, infine, troviamo il *mainstreaming* dell'approccio Leader che per la prima volta dà la possibilità agli Stati membri di adottare in maniera generalizzata (quindi, ad esempio, per interventi anche ingenti nel settore agroindustriale) il metodo partecipativo già sperimentato nell'ambito della citata Iniziativa comunitaria (capitolo 11).

A questo si aggiunge la revisione del set di misure attivabili attraverso i nuovi Programmi di intervento che tuttavia, come illustreremo nel prosieguo di questo capitolo, si concretizza per lo più nella sistematizzazione di interventi già esistenti piuttosto che nell'introduzione di misure innovative. Si consideri, inoltre, che gli obiettivi prioritari individuati (capitolo 1), con le relative soglie minime di spesa da rispettare per asse (10% Asse 1 e Asse 3; 25% Asse 2; 5% Asse 4), riflettono di fatto le attuali componenti di questa politica. L'introduzione dei livelli soglia da rispettare rispondono all'esigenza di arginare la tendenza che emerge nella gran parte dei Paesi europei, compresa l'Italia, a concentrare la spesa su obiettivi settoriali e sulle misure a premio afferenti principalmente all'ambito dei pagamenti ambientali (cfr. capitoli 3 e 12). Nel complesso, il nuovo assetto normativo, pur non negando la possibilità di innovazioni sia in termini procedurali che di orientamento della strategia, rispetto al passato lascia ampio margine di manovra agli Stati membri che possono anche optare per scelte di natura più conservativa.

Uno dei punti critici dell'attuale assetto di queste politiche attiene al ruolo da attribuire agli interventi per la qualità della vita e alla diversificazione economica (fuori dall'agricoltura) (capitoli 9 e 10). Se infatti da un lato tali obiettivi rappresentano uno dei principali elementi su cui costruire la credibilità e sostenibilità a livello internazionale di questa politica, dall'altro è abbastanza diffusa, anche in Italia, la tendenza ad attribuire un ruolo non di primo piano a tale componente. Di sicuro i PSR non esauriscono il set di politiche in grado di impattare sul territorio rurale; si pensi alle politiche per l'impiego, ai servizi sociali e al welfare, alla pianificazione territoriale, alle politiche ambientali e a quelle regionali. Tale circostanza pone un problema di coordinamento a livello nazionale e potrebbe comportare in futuro anche in ambito comunitario un cambiamento nell'assetto delle competenze che riporti questa tipologia di intervento nella sfera di azione delle politiche di coesione (Barca, 2009).

Il presente capitolo si soffermerà sui principali elementi qualificanti l'attuale programmazione. In particolare, il primo paragrafo intende fornire il quadro di insieme degli interventi programmati dalle Regioni italiane per il periodo 2007-2013 e delle principali strategie perseguite. A questo scopo, dopo avere illustrato brevemente le principali caratteristiche del set di misure attivabili in questa fase, evidenziandone le principali novità rispetto al passato, ci soffermeremo sull'analisi della distribuzione della spesa nelle regioni italiane per categoria di intervento e obiettivo prioritario. Alla progettazione integrata verrà dedicato uno specifico paragrafo. In questa programmazione, infatti, si è posta molta enfasi su tale modalità di attuazione, in relazione al ruolo di primo piano che essa può svolgere per il miglioramento dell'efficacia delle politiche sul territorio. La seconda parte del capitolo illustrerà le principali caratteristiche organizzative della Rete rurale nazionale (RRN) italiana. Si tratta di un aspetto particolarmente rilevante in quanto è nostra convinzione che l'esperienza della Rete, se bene indirizzata, possa potenzialmente rappresentare un forte elemento di rottura rispetto al passato, divenendo un importante veicolo di innovazione di queste politiche.

## 4.2 Il quadro normativo comunitario

Il quadro normativo per la nuova fase di programmazione viene tratteggiato nelle sue linee generali nel corso del 2005 con l'emanazione del regolamento sullo sviluppo rurale (reg. (CE) n. 1968/2005), e successivamente messo a punto con la pubblicazione dei relativi regolamenti attuativi e di transizione. Il regolamento applicativo sul sostegno allo sviluppo rurale (reg. (CE) n. 1974/2006), nonché quello relativo all'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sviluppo rurale (reg. (CE) n. 1975/2006), sono stati approvati formalmente nel dicembre del 2006.

Mentre il regolamento generale individua le linee generali degli strumenti di intervento attivabili (tabella 4.1) il regolamento (CE) n. 1974/2006 entra nelle regole di dettaglio, avendo il compito di definire le disposizioni in materia di ammissibilità e le norme amministrative per quel che concerne le misure previste dal nuovo regime di sostegno per lo sviluppo rurale. In particolare, il testo specifica le condizioni di attuazione e gli interventi ammissibili per alcune misure ricadenti nei diversi assi di intervento.

Le principali disposizioni riguardano:

- i requisiti minimi dei piani aziendali per l'accesso alla misura di primo insediamento
- il campo di applicazione della misura di sostegno per la partecipazione ai sistemi di qualità alimentare, con particolare riferimento alla definizione di sistema comunitario di qualità alimentare e alla fissazione dei criteri cui dovranno rispondere i sistemi di qualità riconosciuti dagli Stati membri
- la definizione di "foresta" e "zona boschiva" ai fini delle misure intese a promuovere l'utilizzazione sostenibile dei terreni forestali
- le precisazioni sui possibili beneficiari delle misure di diversificazione economica afferenti all'Asse 3
- la dimensione in termini di popolazione dei territori rurali destinatari di strategie di sviluppo attuate dai Gruppi di Azione Locale nell'ambito dell'Asse 4, che deve essere compresa tra i 5.000 e i 150.000 abitanti
- l'ambito di attuazione della misura cooperazione
- l'assistenza tecnica, con particolare riferimento alle norme per la costituzione e l'organizzazione delle reti rurali nazionali.

Oltre alle disposizioni concernenti specifiche misure per lo sviluppo rurale, il regolamento

applicativo definisce alcune norme generali di estrema rilevanza in materia di complementarità e coerenza tra le misure di sviluppo rurale e gli altri strumenti comunitari di sostegno, in materia di strategia e programmazione, e fissa le disposizioni amministrative e di ammissibilità da rispettare per l'attuazione degli interventi.

In particolare, in tema di programmazione e strategia vengono definite le norme che regolano le possibilità di aggiornamento dei Piani strategici nazionali e le modalità di presentazione, approvazione e modifica dei Programmi operativi. Il contenuto dei Programmi di sviluppo rurale viene affrontato in un allegato metodologico che, oltre ad assicurare un livello accettabile di omogeneità tra i documenti di programmazione per lo sviluppo rurale di diversi Stati membri, è funzionale al raggiungimento di uno standard qualitativo minimo dei PSN.

In tema di complementarità viene posto l'accento sulla necessità di garantire la coerenza tra le varie misure di sostegno allo sviluppo rurale e tra le misure di sviluppo rurale e quelle di sostegno attuate nell'ambito delle organizzazioni comuni di mercato.

Alcune importanti novità sono state introdotte, inoltre, in materia di disposizioni amministrative e di ammissibilità. In particolare, per garantire la verificabilità delle misure di sviluppo rurale gli Stati membri dovranno predisporre adeguati sistemi di controllo, mentre per quel che concerne le cosiddette misure a premio, impegnarsi a fornire la giustificazione dell'esattezza dei calcoli per la definizione dei pagamenti. Il regolamento, inoltre, stabilisce la possibilità di fissare l'entità del sostegno non solo per le suddette misure, ma anche per le indennità compensative, per gli investimenti produttivi in ambito agricolo e forestale e per le misure di ricostituzione del potenziale forestale, sulla base di costi e di ipotesi di mancato guadagno standard, a patto che vengono rispettati alcuni criteri di natura metodologica.

Particolare enfasi viene riservata, infine, al monitoraggio e alla valutazione, cui viene dedicata una apposita sezione che riguarda: i contenuti delle relazioni annuali di esecuzione dei Programmi di sviluppo rurale; la tempistica di presentazione delle valutazioni (intermedia ed ex post) e le relative sanzioni in caso di inadempienza (sospensione dei pagamenti); la definizione di un quadro comune per il monitoraggio e la valutazione, che si sostanzia in un elenco di indicatori comuni iniziali di prodotto, risultato e impatto cui fare riferimento per misurare i risultati dell'attuazione; gli elementi minimi che dovranno essere contenuti negli orientamenti comuni per il monitoraggio e la valutazione, formulati dalla Commissione di concerto con gli Stati membri. Completa il quadro l'istituzione di un sistema di trasmissione elettronica dei documenti e dei dati amministrativi e finanziari, la cui finalità è quella di assicurare lo scambio sicuro dei dati e garantire un flusso informativo a livello comunitario tale da garantire la confrontabilità tra Stati membri e la ricostruzione del quadro complessivo dell'attuazione.

Ulteriori norme attuative vengono dettate dal regolamento (CE) n. 1975/2006 relativo all'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sviluppo rurale. Il tema dei controlli è sicuramente un tema che ha acquisito, a seguito delle più recenti riforme, una centralità maggiore rispetto al passato. Circostanza che si lega alla più forte esigenza di verifica a livello comunitario della regolarità delle operazioni finanziate, in un contesto di crescente decentramento nella gestione delle politiche.

L'organizzazione del sistema di gestione e controllo e le modalità con cui andranno effettuati i controlli differiscono a seconda della tipologia di misura di sostegno considerata. Per quel che riguarda gli aiuti concessi per operazioni corrispondenti a misure contemplate nell'Asse 2, per le quali il sostegno è legato alla superficie o al numero di animali, gli Stati membri si avvalgono del sistema integrato di gestione e controllo di cui al titolo II, capitolo IV del regolamento orizzontale (CE) n. 1782/2003. Il sistema integrato prevede: l'implementazione di una base dati informatizzata in cui vengono registrati per ciascuna domanda di aiuto i dati identificativi delle parcelle agricole che com-

pongono l'azienda e, ove applicabile, il numero e i dati identificativi degli animali per cui si richiede l'aiuto; un sistema integrato di controllo per l'insieme delle domande d'aiuto e delle diverse tipologie di controlli (controlli amministrativi, controlli in loco, verifiche mediante telerilevamento aereo o spaziale). Mentre, per le sue specificità, questo sistema non risulta immediatamente applicabile alle misure di incentivo agli investimenti.

Quindi, lo stesso regolamento, al Titolo II, detta le disposizioni specifiche per le altre misure di sviluppo rurale nell'ottica di garantire controlli adeguati rispetto alle caratteristiche dei diversi interventi, compresi gli investimenti, ma rispondenti a principi, metodi e strumenti il più possibile armonizzati tra le diverse tipologie di misure previste.

#### *4.2.1 Le misure di intervento per la nuova fase*

Per la fase di programmazione 2007-2013 gli Stati membri e le Regioni possono attingere a un set di 42 misure. Si tratta di interventi che in alcuni casi rappresentano un consolidamento delle misure introdotte nel 2003 con la Revisione di medio termine (RMT) della PAC. In linea generale il nuovo set di misure razionalizza e sistematizza tipologie di intervento già esistenti. Ad esempio, le misure 322 e 323 rappresentano una migliore specificazione, sulla base degli obiettivi perseguiti (rinnovamento dei villaggi piuttosto che tutela del patrimonio rurale), di interventi già attuati nella passata programmazione nell'ambito della misura o). Analogamente le misure 312 e 313 ripropongono, anche se con regole attuative differenti, interventi già contemplati in passato dalla misura s). La tabella 4.1 presenta il confronto tra le misure attivabili nel periodo 2000-2006 e il nuovo set di misure. Gli strumenti di intervento attualmente disponibili sono il risultato della progressiva integrazione di nuove misure in relazione all'evoluzione degli obiettivi di queste politiche negli ultimi decenni. D'altro canto si sono registrati nel passaggio tra le ultime due fasi di programmazione cambiamenti a volte rilevanti nei criteri di eleggibilità e nelle altre regole attuative.

Le misure volte al miglioramento della competitività settoriale (agricoltura e foreste) sono state riorganizzate in relazione agli specifici obiettivi perseguiti secondo tre categorie principali: misure per il capitale umano (cfr. capitolo 5), per il capitale fisico e per i prodotti di qualità (cfr. capitolo 6). Anche se molte delle nuove misure per la qualità e il rispetto delle norme comunitarie erano già state introdotte con la RMT, è proprio in questi ambiti che l'impatto del nuovo quadro normativo è potenzialmente maggiore perché le nuove misure ricevono spesso effettiva applicazione solo con fase 2007-2013.

In linea generale si può affermare che i principali cambiamenti introdotti, per quel che concerne le misure per la competitività, riguardano la semplificazione delle regole attuative e la richiesta di minori dettagli operativi rispetto alla precedente programmazione, più che l'introduzione di nuovi strumenti. Ad esempio, la concessione di investimenti alle aziende agricole e di trasformazione non è più soggetta alla dimostrazione dell'esistenza di adeguati sbocchi di mercato, adempimento che aveva creato un forte appesantimento burocratico nella scorsa programmazione. D'altro canto, sono solo tre le misure totalmente nuove e riguardano in particolare il supporto alla cooperazione per lo sviluppo di nuovi processi e prodotti e, per quel che concerne i nuovi Stati membri, il supporto alle aziende di semi sussistenza<sup>1</sup> e all'avviamento di associazioni di produttori. Inoltre le nuove regole di eleggibilità consentono spesso di indirizzare meglio le misure su specifiche categorie di beneficiari; è questo il caso degli investimenti agroindustriali, cui sono eleggibili solo aziende con meno di 250 occupati e un fatturato inferiore

---

<sup>1</sup> L'azienda di semi sussistenza ai fini dell'erogazione del sostegno è definita in funzione delle dimensioni minime e/o massime dell'azienda della parte di produzione commercializzata e/o del livello di reddito dell'azienda.

**Tabella 4.1 – Le misure di sviluppo rurale: un confronto con il passato periodo di programmazione**

Codice	Misure 2007-2013 (ex regolamento (CE) n. 1974/2006)	Codice	Misure 2000-2006 (ex regolamento (CE) n. 817/2004)
<b>Asse 1 Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale"</b>			
111	conoscenze scientifiche e delle pratiche innovative rivolte agli addetti ai settori agricolo e forestale	(c)	Formazione
112	Insediamiento di giovani agricoltori	(b)	Assistenza all'avvio di giovani agricoltori
113	pre-pensionamento degli imprenditori e dei lavoratori agricoli	(d)	Pre-pensionamento
114	Servizi di consulenza rivolta agli imprenditori agricoli e forestali	(y)*	Servizi di consulenza agricola
115	Avviamento ai servizi di assistenza alla gestione, sostituzione e consulenza aziendale, nonché consulenza al settore forestale	(i)	Altre misure forestali
121	Ammodernamento delle aziende agricole	(l)	Avviamento ai servizi di assistenza alla gestione, sostituzione e consulenza aziendale
122	Migliore valorizzazione economica delle foreste	(i)	Altre misure forestali
123	Accrescimento del valore aggiunto ai prodotti agricoli e forestali	(a)	Investimenti nelle aziende agricole
124	Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nel settore agricolo	(i)	Altre misure forestali
125	Miglioramento e sviluppo delle infrastrutture legate allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura	(g)	Miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti
126	Recupero del potenziale di produzione danneggiato da disastri naturali ed introduzione di adeguate azioni di prevenzione	(m)	Commercializzazione di prodotti agricoli di qualità, compresa la creazione di sistemi di qualità
131	Sostegno agli agricoltori per conformarsi alle norme rigorose basate sulla legislazione comunitaria	(i)	Altre misure forestali
132	Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità alimentare	(j)	Miglioramento fondiario
133	Sostegno alle associazioni di produttori per le attività di informazione e promozione delle produzioni agricole di qualità	(k)	Ricomposizione fondiaria
141	Sostegno per la ristrutturazione di aziende agricole di semi-sussistenza	(q)	Gestione delle risorse idriche in agricoltura
142	Setting up of producer groups	(r)	Sviluppo e miglioramento delle infrastrutture connesse allo sviluppo dell'agricoltura
		(u)	Recupero del potenziale di produzione danneggiato da disastri naturali ed introduzione di adeguate azioni di prevenzione
		(x)*	Attuazione di norme vincolanti
		(z)*	Partecipazione ai sistemi di qualità alimentare
		(m)	Partecipazione ai sistemi di qualità alimentare
		(aa)*	Promozione dei prodotti di qualità
		(m)	Commercializzazione di prodotti agricoli di qualità, compresa la creazione di sistemi di qualità
		(v)	Ingegneria finanziaria
<b>Asse 2 Miglioramento dell'ambiente e del paesaggio rurale</b>			
211	Indennità a favore degli agricoltori delle zone montane		
212	Indennità agli agricoltori in zone svantaggiate, diverse dalle aree montane	(e)	zone svantaggiate e zone soggette a vincoli ambientali
213	"Indennità Natura 2000 legata alla Direttiva 2000/60/CE		
214	Sostegno all'agro-alimentare	(f)	agroambiente e benessere degli animali
215	Sostegno per il benessere degli animali		
216	Sostegno per investimenti non produttivi	(t)	tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura, alla silvicoltura, alla conservazione delle risorse naturali nonché al benessere degli animali
221	Primo imboscamento dei terreni agricoli	(h)	Imboscamento dei terreni agricoli
222	Primo impianto di sistemi agroforestali su terreni agricoli		
223	Primo imboscamento dei terreni non agricoli	(i)	Altre misure forestali
224	Pagamenti Natura 2000		
225	Pagamenti silvo-ambientali		
226	Ricostituzione del potenziale forestale ed interventi preventivi	(i)	Altre misure forestali
227	Supporto per investimenti non produttivi		
<b>Asse 3 Miglioramento della qualità della vita e diversificazione dell'economia nelle aree rurali</b>			
311	Diversificazione in attività non agricole	(p)	diversificazione delle attività del settore agricolo e delle attività affini allo scopo di sviluppare attività plurime o fonti alternative di reddito
312	Sostegno per la creazione e sviluppo di micro-imprese	(s)	Encouragement for tourist and craft activities
313	Incentivazione di attività turistiche		
321	Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	(n)	Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale
322	Sviluppo e rinnovamento dei Villaggi	(o)	rinnovamento e miglioramento dei villaggi e protezione e tutela del patrimonio rurale
323	Conservation and upgrading of the rural heritage		
331	Formazione e informazione degli operatori economici nei settori dell'Asse 3		
341	l'acquisizione di competenze ed animazione in vista dell'elaborazione e dell'attuazione di strategie di sviluppo locale	(w)	gestione di strategie integrate di sviluppo rurale attraverso partenariati locali
<b>Asse 4 Leader</b>			
411	Implementazione delle strategie di sviluppo locali. Competitività		
412	Implementazione delle strategie di sviluppo locali. Ambiente/territorio		
413	Implementazione delle strategie di sviluppo locali. Qualità della vita		Iniziativa LEADER
421	Cooperazione transnazionale ed interterritoriale		
431	Gestione dei gruppi di azione locale, acquisizione di competenze e animazione		

\* Misure introdotte con la riforma del 2003

ai 50 milioni di euro, e della misura per l'insediamento dei giovani agricoltori riservata ai soli beneficiari che presentino un piano di miglioramento aziendale. Per quel che concerne gli interventi per il capitale umano infine viene esteso l'ambito di applicazione dei servizi di consulenza a obiettivi più generali quali quelli legati al miglioramento della competitività aziendale.

Le più rilevanti innovazioni sono state introdotte nell'ambito degli strumenti per il miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale. In particolare, le vecchie misure, a volte generiche, sono state esplose in una serie di misure più specifiche. È questo il caso delle nuove misure per il benessere degli animali e il supporto agli investimenti non produttivi che nel periodo 2000-2006 potevano essere finanziati nell'ambito della misura agroambientale. Analogamente, con la nuova fase, la misura per le zone svantaggiate viene sostituita da tre distinte misure: zone montane, zone con svantaggi naturali e zone soggette a restrizioni ambientali (zone Natura 2000 e zone interessate dalla direttiva acque 2000/60/EC). Vengono introdotti infine i pagamenti silvoambientali che rappresentano la trasposizione in zone forestali dei pagamenti agroambientali (cfr. capitolo 8).

Sono, inoltre, stati introdotti cambiamenti importanti anche in termini di regole attuative. Nel caso delle misure agroambientali i principali cambiamenti, che mirano a semplificare le modalità di accesso ed estendere l'ambito di applicazione degli aiuti, riguardano in particolare :

- la tipologia di beneficiari che possono essere anche soggetti diversi dagli agricoltori
- i criteri di eleggibilità che sono gli stessi utilizzati per la verifica della condizionalità ai fini dell'erogazione degli aiuti diretti della PAC, ossia i criteri di gestione obbligatori (art. 4, reg. 1782/2003), le buone condizioni agronomiche e ambientali (art. 5, reg. 1782/2003) e i requisiti minimi per l'uso dei fertilizzanti e dei prodotti fitosanitari
- i criteri di calcolo dei premi che sono stati estesi a includere i costi di transazione ma non contemplano più, come avveniva in passato, la possibilità di fornire un incentivo
- la durata massima degli impegni che viene portata da cinque a sette anni per migliorare l'impatto degli aiuti.

Si consideri, inoltre, che le misure agroambientali, le quali nel periodo 2000-2006 costituivano l'unica misura obbligatoria, sono oggi facoltative come tutte le altre misure previste. Di fatto la nuova regola è importante perché sancisce la volontà della Commissione di favorire una più armonica distribuzione dei fondi tra interventi. Ulteriori cambiamenti vengono introdotti per quel che concerne la classificazione delle zone con svantaggi naturali per la cui identificazione sono previsti criteri più restrittivi rispetto al passato che fanno riferimento esclusivamente alla scarsa produttività del suolo o alle condizioni climatiche e non più anche a criteri di natura socio economica (ad esempio lo spopolamento) (Capitolo 7).

Per quel che concerne gli interventi per la diversificazione economica e la qualità della vita nelle aree rurali (capitoli 9 e 10) il nuovo regolamento riconduce all'Asse 3 una serie di misure già previste dal vecchio regolamento. Si tratta di misure che hanno una prospettiva territoriale piuttosto che aziendale. L'unica misura nuova riguarda la formazione degli attori locali (misura 331) mentre già la RMT aveva introdotto una misura per la copertura dei costi di progettazione sostenuti da partenariati locali diversi dai GAL. Per quel che concerne l'ambito diversificazione si consideri che i criteri di eleggibilità sono stati resi più restrittivi con la conseguente riduzione nel numero di potenziali beneficiari. Attualmente gli incentivi per le attività turistiche possono riguardare esclusivamente infrastrutture su piccola scala, servizi di ricettività legati al turismo rurale, mentre il supporto a favore dell'artigianato e per la creazione e lo sviluppo di nuove imprese può riguardare esclusivamente le micro imprese<sup>2</sup>. La restrizione dell'ambito di applicazione di questa tipologia di aiuti è ricollegabile alla volontà di evitare sovrapposizioni con altri ambiti di

---

<sup>2</sup> Per microimpresa si intende, sulla base della definizione comunitaria, quella che occupa meno di 10 addetti e realizza un fatturato annuo non superiore a 2 milioni di euro.

intervento comunitario (politiche regionali).

### 4.3 Il quadro degli interventi comunitari per lo sviluppo rurale

Il presente paragrafo intende fornire una prima valutazione sulle strategie perseguite nei diversi ambiti regionali in Italia attraverso l'analisi della distribuzione della spesa tra differenti priorità. Come già sottolineato in precedenza gli Stati membri e le Regioni decidono quali misure implementare sulla base degli specifici fabbisogni e obiettivi, scegliendo da un menu di 42 diversi strumenti organizzati per priorità e assi tematici. La principale innovazione della nuova fase è rappresentata dall'introduzione della programmazione strategica che implica il rispetto di soglie prestabilite a livello comunitario nell'allocazione dei fondi tra strumenti diversi. Si tratta di un vincolo che ha sicuramente portato a un aggiustamento, a livello regionale, nell'orientamento delle strategie.

Ciascuna misura presenta elementi specifici che la contraddistinguono (beneficiari, criteri di selezione, obiettivi e impatti attesi) e la loro combinazione con la relativa dotazione finanziaria rappresentano uno degli elementi di base nella definizione della strategia complessiva di un programma. Si consideri che spesso l'analisi della combinazione delle diverse misure, cui si ricorre anche in fase di valutazione della coerenza interna dei Programmi, rivela di più sulle strategie effettivamente perseguite degli obiettivi esplicitamente dichiarati nell'ambito dei Programmi (Mantino 2008).

**Tabella 4.2 - Distribuzione della spesa pubblica 2007-2013 nelle Regioni italiane (% per priorità)**

		Competitività settoriale	Ambiente e spazio naturale	Diversificazione e qualità della vita	Altro
<b>Primo gruppo : prevalenza ambientale</b>		<b>29,0</b>	<b>55,0</b>	<b>12,6</b>	<b>3,3</b>
Basilicata	Sud	27,4	54,4	13,1	5,0
Bolzano	Nord	24,8	62,0	12,4	0,7
Lombardia	Nord-ovest	33,5	52,0	10,4	4,0
Sardegna	Isole	28,0	56,0	13,0	3,0
Trento	Nord-est	36,4	47,3	15,1	1,2
Valle d'Aosta	Nord-ovest	10,2	69,4	16,2	4,3
<b>Secondo gruppo : competitività settoriale</b>		<b>47,6</b>	<b>34,0</b>	<b>13,3</b>	<b>5,1</b>
Lazio	Centro	48,4	32,4	14,2	5,0
Liguria	Nord-ovest	57,0	24,2	12,6	6,2
Molise	Centro	44,1	35,1	16,5	4,3
Veneto	Nord-est	45,0	37,8	12,1	5,1
<b>Terzo gruppo: strategia equilibrata</b>		<b>41,1</b>	<b>40,1</b>	<b>14,3</b>	<b>4,5</b>
Abruzzo	Centro	43,7	38,0	13,0	5,3
Calabria	Sud	42,6	40,7	13,5	3,2
Campania	Sud	40,0	37,4	17,5	5,1
Emilia Romagna	Nord-est	41,9	43,0	13,0	2,2
Friuli	Nord	43,7	38,2	12,7	5,4
Marche	Centro	42,2	38,8	13,3	5,7
Piemonte	Nord-ovest	39,3	44,9	11,0	4,9
Puglia	Sud	40,4	35,1	17,1	7,5
Sicilia	Isole	42,4	42,1	11,9	3,6
Toscana	Centro	39,1	40,0	18,1	2,8
Umbria	Centro	40,0	43,0	12,5	4,5
<b>Totale</b>		<b>39,4</b>	<b>42,5</b>	<b>13,8</b>	<b>4,3</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati regionali

Al fine di identificare le differenti strategie perseguite è utile dunque analizzare la distribu-

zione della spesa per priorità strategica (tabella 4.2). Le regioni sono state, quindi, classificate in base al peso percentuale delle risorse attribuite alle seguenti priorità:

- competitività settoriale
- ambiente e spazio naturale
- diversificazione e qualità della vita.

A questo scopo abbiamo preso in considerazione le risorse pubbliche totali (ossia la somma delle risorse comunitarie del FEASR e del cofinanziamento nazionale). Le risorse della misura 410 “Strategie di sviluppo locale” dell’Asse Leader sono state ricondotte, a seconda degli specifici obiettivi perseguiti, alle tre priorità qui considerate. Le misure 421 “cooperazione interterritoriale e transnazionale” e 431 “gestione dei Gruppi di Azione Locale”, non riconducibili in maniera univoca a uno dei tre obiettivi in esame, sono invece confluite nella voce “altro” insieme all’assistenza tecnica<sup>3</sup>. Dalla nostra analisi emerge come ci sia una netta predominanza dell’orientamento strategico verso gli obiettivi più tradizionali, riproposti nell’ambito dei primi due assi di intervento, che in media assorbono l’82% delle risorse. Le strategie regionali si differenziano tuttavia per il peso relativo attribuito alle diverse priorità in tre principali tipologie:

- una strategia che privilegia gli interventi ambientali
- una strategia maggiormente centrata sulla competitività settoriale
- una strategia più equilibrata.

Le regioni ricadenti nel primo gruppo destinano alle misure ambientali un’ampia quota dei fondi totali; si va dal 47% di Trento al 69% della Valle D’Aosta con una media del 55%. Oltre a due regioni meridionali (Basilicata e Sardegna), ricadono in questo gruppo molte di quelle settentrionali caratterizzate dalla rilevante presenza di zone di montagna (Bolzano, Lombardia, Trento e Valle d’Aosta). Complessivamente la dotazione finanziaria afferente a questo gruppo si attesta intorno al 20% del totale nazionale. Si consideri che in alcune di queste regioni alla competitività va meno della metà delle risorse attribuite all’ambiente, con una dotazione che è comunque circa il doppio di quella delle misure per la diversificazione e qualità della vita (è questo il caso di Bolzano e della Basilicata). La Valle d’Aosta destina solo il 10% alla competitività e una quota maggiore, il 16%, alle misure dell’Asse 3.

Il secondo gruppo di Regioni, meno nutrito rispetto al primo, è composto da quelle (Lazio, Liguria, Molise e Veneto) che concentrano le risorse sul miglioramento della competitività settoriale. Le risorse allocate a obiettivi settoriali sono mediamente superiori alla dotazione destinata all’ambiente di 14% punti percentuali; in Liguria la differenza tra le due priorità raggiunge addirittura il 33%. Si consideri che in questa regione alla competitività viene destinato il 57% delle risorse, il 52% attribuite direttamente all’Asse 1 e il 5% circa destinata nell’ambito del Leader a obiettivi settoriali. La Liguria è l’unica Regione ad avere fatto la scelta di attribuire al Leader un ruolo nel miglioramento della competitività delle filiere agroalimentari. Alla terza priorità va in media il 14% delle risorse, considerando sia le misure dell’asse che quelle convogliate tramite il Leader. Afferisce a questo gruppo il 12% delle risorse complessivamente disponibili per lo sviluppo rurale.

Tutte le rimanenti regioni ricadono nel terzo gruppo che si caratterizza per la scelta di perseguire in maniera equilibrata i primi due obiettivi, cui viene dedicata una quota analoga delle

---

<sup>3</sup> Riguardo all’analisi dei modelli di strategia di intervento che emergono dai PSR 2007-2013 si veda Mantino (2008). Il modello proposto da Mantino considera la distribuzione della spesa pubblica complessiva (UE, Stato, Regione) tra tre priorità strategiche analoghe a quelle qui considerate: competitività; ambiente/spazio rurale; diversificazione / qualità della vita / governance locale. L’ultima priorità comprende tuttavia anche gli interventi legati all’approccio Leader (Asse 4).

risorse complessive. Mediamente a ciascuna delle due priorità va una quota di risorse intorno al 40%. In questo gruppo ricadono regioni abbastanza eterogenee, per quel che concerne la localizzazione geografica con una prevalenza delle regioni del Sud e Centro rispetto a quelle settentrionali (Piemonte, Emilia Romagna e Friuli) e che in termini di dotazione finanziaria rappresentano il 67% delle risorse complessivamente disponibili per lo sviluppo rurale. Il peso delle risorse destinate agli obiettivi di diversificazione e qualità della vita è solo leggermente superiore a quello degli altri gruppi (14,3%). Si collocano qui le tre regioni (Campania, Puglia e Toscana) che, anche in relazione alle esperienze maturate nella passata programmazione, hanno attribuito una maggiore valenza al perseguimento di obiettivi non centrati sull'azienda agricola quali sono sia quelli settoriali che ambientali. Si consideri, infatti, che in entrambi i casi i principali se non unici beneficiari degli aiuti sono gli agricoltori e, nel caso del settore forestale, gli imprenditori e proprietari forestali.

Tra i fattori che hanno influenzato l'allocazione finanziaria tra interventi e, quindi, la definizione delle strategie, oltre agli specifici fabbisogni di intervento emergenti nei diversi contesti regionali, vi è sicuramente la tendenza a favorire interventi già consolidati nella prassi operativa (investimenti aziendali e premio misure) e l'opportunità di garantire attraverso una adeguata combinazione di misure di investimento con misure a premio, caratterizzate da maggiori automatismi nella spesa, un flusso di erogazioni tale da assicurare il raggiungimento degli obiettivi di spesa posti dalle regole comunitarie (disimpegno automatico). Ha avuto, inoltre, un ruolo importante anche il peso, a volte rilevante, degli impegni pregressi, collegati a impegni pluriennali, che sono transitati sui nuovi programmi

Un ulteriore aspetto che qualifica la strategia delle diverse Regioni è rappresentato dal peso e dal ruolo attribuito all'Asse Leader (Asse 4) (tabella 4.3). Per quel che concerne il Leader la maggior parte delle regioni attribuisce, in termini di risorse pubbliche, una dotazione finanziaria a tale strumento in linea con le soglie fissate a livello comunitario (5%) o comunque di poco superiore. Si distinguono Liguria, Puglia e Sardegna con dotazioni superiori al 14% e che nel caso della Liguria sfiorano il 20%, ma anche Veneto (11%) e Toscana (10%). Ulteriore elemento potenzialmente in grado di differenziare le scelte regionali riguarda gli obiettivi da perseguire con il Leader (Capitolo 11). Nel disegno comunitario il Leader potenzialmente può utilizzare tutte le misure del menu offerto dal regolamento, estendendo il suo campo d'azione ai diversi obiettivi di questa politica. Generalmente la maggioranza delle risorse viene, tuttavia, dedicata al perseguimento di obiettivi di diversificazione e qualità della vita (66% in media). Non mancano i casi in cui si registra una tendenza ad assegnare alla competitività settoriale (Trento, Lombardia, Lazio), all'ambiente (Campania e Molise) o a entrambi gli obiettivi (Liguria e Abruzzo) uno spazio più ampio. Rimane comunque in dubbio l'effettiva capacità di incidere su tali obiettivi se si considera che, con la sola eccezione di Trento e della Liguria, le risorse assegnate al Leader per il perseguimento di obiettivi di competitività o ambientali non superano mai l'1% del totale del PSR. La Liguria, interpretando in maniera ampia il *mainstreaming* del Leader, è la regione che in assoluto destina la percentuale maggiore di risorse (9% del totale del piano) da utilizzare attraverso il Leader per il raggiungimento di obiettivi settoriali di competitività (5% del totale del piano) o ambientali (4% del totale del piano).

Per quel che concerne invece la distribuzione della spesa su priorità territoriali, i diversi PSR, recependo gli orientamenti già contenuti nel PSN, fanno delle scelte in termini di macro tipologie di aree verso cui indirizzare gli interventi dei diversi assi e in particolare di quelli 3 e 4. Tuttavia, si tratta in molti casi di vaste aree del territorio regionale laddove sarebbe stata invece necessaria l'individuazione di più nette priorità e di specifici target territoriali. A una prima analisi non sembrano dunque emergere scelte radicali né un'impostazione più nettamente territoriale ma proba-

bilmente per un giudizio più complessivo bisognerà attendere l'effettiva implementazione degli interventi.

**Tabella 4.3 - Composizione % delle misure dell'ASSE 4 (Leader) e peso % sul totale del PSR per Regione (risorse pubbliche)**

Regione	Competitività	Ambiente	Diversificazione e qualità della vita	Cooperazione	Gestione GAL	Totale complessivo	Asse Leader Totale % su totale piano
Piemonte	16,5	5,5	55,0	3,0	20,0	100,0	6,5
Valle d'Aosta	-	-	77,2	10,2	12,5	100,0	7,5
Lombardia	27,8	9,9	36,8	5,5	20,0	100,0	4,0
Bolzano	17,7	-	67,6	1,9	12,8	100,0	5,0
Trento	35,8	-	52,5	3,3	8,3	100,0	6,7
Veneto	8,1	8,1	64,9	8,9	9,9	100,0	11,0
Friuli 11,0	18,0	42,0	5,0	24,0	100,0	6,5	
Liguria	26,0	20,5	35,9	14,5	3,1	100,0	19,7
Emilia Romagna	17,4	10,0	49,5	8,1	15,0	100,0	5,1
Toscana	6,0	-	75,9	9,1	9,0	100,0	10,0
Umbria	-	-	70,0	10,0	20,0	100,0	5,0
Marche	-	-	71,8	8,2	19,9	100,0	6,0
Lazio 24,0	8,0	48,0	5,0	15,0	100,0	6,0	
Abruzzo	15,0	20,0	40,0	5,0	20,0	100,0	5,0
Molise	-	25,7	47,4	12,3	14,6	100,0	5,0
Campania	-	28,0	49,0	4,0	19,0	100,0	5,0
Puglia	-	-	76,3	4,3	19,4	100,0	18,8
Basilicata	15,0	7,5	52,5	5,0	20,0	100,0	6,0
Calabria	15,4	3,1	61,5	7,7	12,4	100,0	5,9
Sicilia	-	-	73,1	15,0	11,9	100,0	6,0
Sardegna	-	-	85,3	2,9	11,8	100,0	13,6
Italia	7,0	5,5	65,8	6,8	14,9	100,0	8,1

#### **4.4 La progettazione integrata. Uno strumento innovativo a supporto della strategia di azione della politica di sviluppo rurale**

Il raggiungimento degli obiettivi della politica di sviluppo rurale, siano essi legati alla competitività settoriale, allo sviluppo delle aree rurali o alla *governance* istituzionale dipende anche dall'individuazione di strumenti efficaci di intervento. Questo assunto ha guidato l'impostazione, nell'ambito del Piano strategico nazionale, di una strategia di azione incentrata sull'integrazione delle tipologie d'intervento rispetto agli obiettivi della politica di sviluppo rurale.

Lo strumento in questione è la progettazione integrata che può essere aziendale, settoriale o territoriale. Tale strumento dovrebbe garantire l'efficacia dell'intervento attraverso procedure di facile accesso il cui tema conduttore è l'integrazione di obiettivi e strumenti di azione.

La progettazione integrata, pur non essendo una novità, infatti era già stata proposta come strumento di attuazione nel periodo di programmazione 2000-2006, si riveste di caratteristiche particolari anche perché sostenuta nell'impianto strategico comunitario. Il regolamento (CE) n. 1698/2005 e gli Orientamenti strategici comunitari, anche se non sempre con estrema chiarezza, sostengono fortemente approcci di intervento fondati sul concetto di integrazione di strumenti, di comparti produttivi, di soggetti e di territori. Non a caso la politica di sviluppo rurale presenta un asse metodologico, quello Leader, finalizzato alla gestione integrata delle misure presenti nei singoli Programmi di sviluppo rurale, con un approccio programmatico che vede il coinvolgimento degli attori locali. Gli OSC,

nell'individuazione degli obiettivi strategici della politica di sviluppo rurale, sottolineano, in più passaggi, l'esigenza di sviluppare strategie di intervento integrate capaci di agire sulle principali problematiche settoriali e territoriali e spingono gli Stati membri ad avvalersi di strumenti complessi che vanno oltre l'approccio Leader che, pur presentando delle caratteristiche nuove rispetto al passato, ha obiettivi specifici, territori di riferimento ben individuati (le aree a maggiore ruralità) e può soddisfare solo alcuni degli obiettivi della politica di sviluppo rurale.

Il Piano strategico nazionale prevede più strumenti di approccio integrato in risposta a un impianto strategico mirato ad "aggregare" le problematiche del settore agricolo e delle aree rurali attraverso politiche mirate all'efficacia dell'intervento che siano comunque in grado di coinvolgere gli utenti nell'individuazione dei fabbisogni e, contemporaneamente, di garantire trasparenza e semplificazioni di natura amministrativa per i potenziali beneficiari.

Accanto al Leader, la strategia nazionale prevede l'utilizzo di:

- Progetti integrati territoriali tesi a favorire, in ambiti spaziali omogenei, una maggiore concentrazione e integrazione degli interventi
- Progetti integrati di filiera il cui obiettivo è la creazione o il potenziamento delle principali filiere agroalimentari e di quella forestale a livello regionale attraverso progetti complessi e integrati di intervento che possano sistematizzare l'intervento pubblico tarandolo sulle specifiche esigenze di comparto
- Pacchetti aziendali. L'integrazione avviene a livello di singola azienda che, per raggiungere il proprio obiettivo di sviluppo, presenta un programma di intervento unitario basato su più misure presenti nel PSR. In questo caso l'integrazione potrebbe tradursi anche in semplificazione amministrativa, in quanto l'Amministrazione regionale dovrebbe prevedere procedure di accesso unificate che permettano l'accesso contemporaneo a più misure del PSR.

#### *4.4.1 La progettazione integrata nei PSR 2007-2013*

I processi di integrazione delle politiche di sviluppo locale sono una tradizione ormai consolidata dell'intervento pubblico in Italia. A cominciare dagli anni '80 è un susseguirsi di strumenti e procedure (Patti per l'occupazione, Patti territoriali, Leader, Progetti integrati territoriali, Contratti di filiera, solo per citarne alcuni) che prevedono interventi organicamente legati e finalizzati a un Piano di sviluppo settoriale o territoriale. Gli stessi sono finalizzati a concentrare le risorse finanziarie su ambiti omogenei di intervento, coinvolgere gli attori socio economici nei processi di sviluppo, favorire i processi di condivisione e comunicazione con le istituzioni locali, favorire il decentramento amministrativo per meglio orientare gli interventi rispetto alle singole esigenze locali. La progettazione integrata favorisce la partecipazione degli attori economici e sociali ai processi di sviluppo, la nascita di relazioni sistemiche tra soggetti di natura diversa e propone soluzioni più complesse e articolate per affrontare i problemi di sviluppo locale e settoriale.

Le esperienze maturate con la programmazione negoziata, l'attitudine alla concertazione e all'animazione degli attori locali maturata con le esperienze Leader e - soprattutto nel caso delle regioni meridionali - con i PIT previsti dalla programmazione 2000-2006, le specifiche esigenze manifestate dagli attori economici e sociali (si pensi per esempio al "Pacchetto giovani" da anni richiesto dalle principali organizzazioni di giovani agricoltori) hanno spinto le Regioni a programmare strumenti indirizzandoli a specifici fabbisogni e obiettivi di intervento.

La gran parte dei Programmi di sviluppo rurale (tabella 4.4) pone particolare attenzione all'aspetto dell'integrazione degli interventi. Le forme di integrazione previste sono varie, complesse e, in alcuni casi, individuano forme ulteriori di aggregazione rispetto a quelle illustrate dal PSN.

La progettazione integrata in numerosi PSR trova ampio spazio e sembra essere il motivo conduttore dell'intera strategia d'intervento prevista. È il caso di Regioni come Veneto, Piemonte, Marche, Calabria e Campania che oltre a prevedere numerosi strumenti integrati sembra vogliano gestire, attraverso la concentrazione e la partecipazione dei soggetti locali, l'intero programma d'intervento. Non mancano Regioni che fanno, invece, percepire un atteggiamento particolarmente diffidente rispetto ai progetti complessi. I PSR di Trento, Bolzano, del Molise e della Toscana presentano solo vaghi accenni alla possibilità di procedere con strumenti integrati e, di fatto, attivano esclusivamente la progettazione integrata territoriale Leader, attribuendole, comunque, un ruolo limitato all'implementazione dell'Asse 3.

In ogni caso, dei tre strumenti previsti dal PSN, risulta abbastanza diffuso il ricorso ai Pacchetti aziendali, soprattutto come strategia di azione per favorire il ricambio generazionale in agricoltura, e quello ai Progetti integrati di filiera. Al contrario l'approccio di intervento integrato a valere sul territorio è, nella maggioranza dei casi, affidato all'implementazione del Leader, tranne poche eccezioni che vedono le Regioni attivare i PIT in territori non ammissibili all'approccio dell'Asse 4 o per affrontare tematiche particolari come quelle legate ai temi di protezione e valorizzazione ambientale.

**Tabella 4.4 - Le tipologie di progettazione integrata previste nei PSR**

	<b>Integrazione aziendale</b>	<b>Integrazione di filiera</b>	<b>Integrazione territoriale</b>
Piemonte	X	X	X
Valle d'Aosta	X	X	
Lombardia	X	X	X
P.A. Bolzano	X		
Veneto	X	X	X
Friuli Venezia Giulia		X	X
Liguria	X	X	
Emilia Romagna	X	X	X
Umbria	X	X	X
Marche	X	X	X
Lazio	X	X	X
Abruzzo	X	X	
Molise	X		
Campania	X	X	X
Puglia	X	X	
Basilicata	X	X	
Calabria	X	X	X
Sicilia	X	X	
Sardegna	X	X	
Totale	18	17	10

Fonte: PSR 2007-2013

Gli strumenti proposti a livello regionale, come già accennato, sono molteplici ed estremamente articolati in termini procedurali per affrontare in maniera organica gli specifici fabbisogni di intervento delle aziende e delle popolazioni delle aree rurali. A un'offerta di strumenti assai ampia non sempre corrisponde una reale intenzione di utilizzare le potenzialità della progettazione integrata. L'utilizzo di questi strumenti implica, per le Amministrazioni regionali, scelte volte al decentramento delle funzioni amministrative affidandole a soggetti esterni e la riorganizzazione del sistema gestionale del Programma di sviluppo rurale. Inoltre, le fasi procedurali necessarie all'implementazione di progetti complessi sono articolate, difficili da attivare e richiedono tempi tali da generare ritardi e rallentamenti della spesa, questione, quest'ultima, che preoccupa non poco le Regioni tenute a con-

frontarsi con la regola dell'n+2 e l'efficienza della spesa.

Queste problematiche hanno condizionato sia la scelta di avvalersi o meno di strumenti integrati di intervento sia la loro impostazione in termini procedurali. I progetti integrati molto spesso si traducono in semplici bandi multimisura che prevedono una fase iniziale di concertazione e condivisione degli obiettivi per poi lasciare spazio a interventi unitari che si limitano a condividere l'idea di sviluppo proposta dalla partnership. Interventi di questa natura, pur garantendo risultati in termini di competitività e sviluppo locale, sicuramente innescano con più difficoltà quei meccanismi di tipo cooperativistico o associazionistico che intende attivare il PSN attraverso la progettazione integrata.

#### *La progettazione integrata di filiera*

La progettazione integrata di filiera è prevista in 16 Programmi regionali a cui andrebbero aggiunti i PSR liguri e valdostano che attuano lo strumento attraverso l'approccio Leader, ossia danno la possibilità di incentrare i Piani di sviluppo locale su tematiche settoriali finalizzate alla nascita o al rafforzamento di filiere produttive locali utilizzando le misure per la competitività aziendale previste dal PSR.

L'integrazione di filiera prevista nei PSR ha l'obiettivo di aumentare la competitività del settore agro alimentare, di valorizzare sia a livello qualitativo sia commerciale le produzioni, di creare e consolidare le reti di relazioni tra gli operatori della filiera. A questi obiettivi di carattere generale che, tra l'altro riprendono a pieno le finalità previste dal PSN per lo strumento, se ne aggiungono alcuni, tipicamente legati ai contesti regionali. Sicilia, Marche, Umbria e Veneto danno priorità all'intervento nei comparti soggetti a crisi o a processi di riconversione produttiva; nelle regioni dell'Italia meridionale assumono particolare rilevanza gli obiettivi della riqualificazione occupazionale e dell'innovazione dei processi produttivi. In Veneto, Marche e Abruzzo ai PIF viene assegnato il compito di promuovere un'equa redistribuzione del valore aggiunto tra i diversi segmenti della filiera agroalimentare.

Le Regioni, nella programmazione dello strumento, non hanno dato alcun peso all'elemento territoriale. Tranne pochissime eccezioni in cui si punta alla valorizzazione di filiere corte tipicamente localizzate, la strategia punta alla competitività dei singoli comparti attraverso la creazione di una massa critica commercialmente appetibile e rispondente a standard produttivi che in qualche modo possa generare condizioni produttive sostenibili dai di base.

In termini operativi, la progettazione integrata di filiera tende a configurarsi come un progetto, presentato da una partnership rappresentativa degli interessi e degli obiettivi di una pluralità di soggetti che, al fine di contribuire alla piena riuscita dell'obiettivo iniziale, prende una serie di accordi e si candida a realizzare investimenti attraverso l'utilizzo delle misure presenti nel PSR. Le modalità con cui si associano i soggetti che presentano il progetto e le funzioni di rappresentanza della partnership sono assai vaghe nei Programmi, generalmente vengono rimandate al bando, ma in ogni caso sembrano propendere verso due modelli di funzionamento:

- alla partnership i PSR attribuiscono un forte ruolo di coordinamento e di gestione delle risorse attribuite al progetto integrato. In questo caso essa è il referente principale dell'Autorità di Gestione del PSR, con specifiche responsabilità sulla buona riuscita del progetto e sulla trasparenza in termini di spesa sostenuta dai singoli beneficiari.
- alla partnership i PSR conferiscono un ruolo meramente organizzativo, finalizzato alla condivisione dell'idea-obiettivo e al coordinamento dei singoli soggetti che aderiscono all'iniziativa. Il rapporto con i singoli beneficiari rispetto alla messa in opera del progetto che li coinvolge è gestito direttamente dall'AdG; la gran parte delle Regioni si rifanno a questo modello.

Le integrazioni di filiera, nel loro complesso, sono aperte a tutti i comparti produttivi a cui si aggiungono anche filiere multi comparto come quella delle bioenergie, dei prodotti di qualità, biolo-

gici o di nicchia. I limiti previsti vanno nella direzione di evitare progetti di piccole dimensioni pertanto i bandi tendono a escludere progetti sotto determinate soglie fisiche (numero aziende coinvolte) o finanziarie (entità del supporto richiesto).

Quasi tutti i Programmi individuano le misure che è possibile attivare in un Progetto di filiera (tabella 4.5). Il PIF è essenzialmente legato alle misure dell'Asse 1 e coinvolge generalmente gli interventi destinati al capitale fisico (121, 122, 123 e 124), alla qualità (132, 133), alla formazione (misura 111) e alla consulenza aziendale (misura 114 e 115).

Il Friuli Venezia Giulia e il Piemonte prevedono la possibilità di attivare anche misure dell'Asse 2 se funzionali agli obiettivi del progetto, permettendo di fatto lo sviluppo di filiere complete e particolarmente rivolte a potenziare le performance di settori quali quello forestale e dell'agricoltura di qualità.

In una logica di sviluppo di filiera corta per settori di nicchia o produzioni particolarmente localizzate, nelle Marche, in Calabria e in Basilicata, la progettazione integrata di filiera può avvalersi della misura per la diversificazione aziendale (311). Nel caso della Basilicata l'idea di filiere corte è particolarmente centrale e sostenuta dalla possibilità di utilizzare anche altre misure dell'Asse 3 (312 e 313) destinate a sostenere processi di sviluppo aziendale anche in settori differenti da quello agricolo ma che comunque possono contribuire alla valorizzazione di particolari prodotti locali e ad accompagnare tali processi con azioni di formazione e informazione specifici (attivabili attraverso la misura 331).

**Tabella 4.5 – Le misure attivabili nei PIF**

	111	112	114	115	121	122	123	124	125	131	132	133	Asse 2	Asse 3
Abruzzo	x		x		x	x	x	x			x	x		
Basilicata	x				x	x	x	x	x			x		x
Calabria														
PIF	x			x			x	x				x		
<i>Progetti tematici strategici di sviluppo</i>	x				x	x	x		x			x		311
Campania														
PIF	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		
<i>Progetti tematici di sviluppo</i>									x					216
Emilia Romagna	x		x		x	x	x	x			x	x		
Friuli V. G.					x	x	x	x	x			x		x
Lazio	x		x	x	x	x	x	x	x		x	x		
Lombardia														
Marche	x		x		x	x	x				x	x		311
Piemonte														
														Misure assi 1 e 2
Puglia					x		x	x			x	x		x
Sardegna	x	x	x		x	x	x	x			x	x		
Sicilia	x				x	x	x	x	x			x		
Umbria														Non indicate
Veneto														
PIF	x		x		x		x	x			x	x		
PI Filiera Forestale	x		x			x	x	x	x					
Totale	12	1	8	3	12	11	14	13	8	1	8	13	-	-

Fonte: PSR e Bandi regionali per l'attuazione dei Progetti di filiera.

#### La progettazione integrata territoriale

La progettazione integrata territoriale ha lo scopo di attivare partenariati pubblico-privati con l'obiettivo di sviluppare programmi di intervento finalizzati allo sviluppo di aree territoriali solitamente

te sub provinciali.

Nell'ambito della programmazione per lo sviluppo rurale 2007-2013, lo strumento naturalmente chiamato a soddisfare tale obiettivo è l'approccio Leader promosso dall'Asse 4 del regolamento (CE) 1698/2005, il cui scopo è appunto quello di promuovere lo sviluppo locale attraverso un processo di concertazione partecipato e mosso dal basso in corrispondenza alle esigenze di sviluppo delle comunità locali. Lo stesso regolamento, con l'articolo 59, promuove però la costituzione di partenariati pubblico-privati diversi da quelli promossi dall'approccio Leader (art.62), al fine di attuare strategie di sviluppo locale che possano rafforzare la coerenza territoriale e stimolare sinergie tra misure rivolte all'economia e alle popolazioni rurali.

L'approccio integrato previsto dall'impianto regolamentare tende a promuovere azioni sinergiche, basate su specifiche strategie di sviluppo locale condivise e partecipate dal basso, per l'attivazione delle misure concernenti l'economia rurale, di fatto, almeno per come è concepito il regolamento sullo sviluppo rurale e secondo le indicazioni riportate negli OSC, quelle previste dall'Asse 3.

La descrizione piuttosto vaga della progettazione integrata territoriale nel PSN e l'interpretazione che a essa hanno dato i PSR, ne hanno fatto spesso uno strumento con obiettivi e modalità di funzionamento differente da quello immaginato in sede comunitaria o comunque più flessibile e adattabile alle singole strategie di sviluppo regionale.

Il PIT nasce come uno strumento ibrido, strizza l'occhio al Leader e alle esperienze dei PIT della programmazione 2000-2006 (e in genere della programmazione negoziata) ma in generale non ha, a monte, una propria dimensione che individuata diventa materia dei singoli PSR.

Le Regioni che hanno previsto la progettazione integrata territoriale sono dieci (tabella 4.6).

Le caratterizzazioni e gli obiettivi dello strumento sono estremamente varie tra Regioni (tabella 3):

- Campania e Calabria individuano nel PIT uno strumento per l'attivazione di interventi pubblici di natura infrastrutturale. In particolare, la Campania prevede di utilizzare i Progetti integrati territoriali per aree protette (PIRAP), per promuovere interventi di natura infrastrutturale finalizzati alla valorizzazione del territorio soggetto agli enti parco. I Progetti integrati per le aree rurali (PIAR) calabresi sono destinati agli enti locali per opere di infrastrutturazione pubblica con l'obiettivo di migliorare la qualità della vita nelle aree rurali.
- Marche, Umbria, Piemonte, il Veneto per il PIT Ambiente e l'Emilia Romagna per gli Accordi agroambientali locali utilizzano i PIT come strumenti di attuazione di strategie a carattere ambientale. In particolare, i PIT si configurano come strumenti tesi a favorire accordi agroambientali territoriali il cui scopo è l'assunzione di responsabilità collettive da parte degli operatori economici del territorio che sottoscrivono un impegno con la comunità locale di appartenenza a fronte di vantaggi economici e facilitazioni nella fornitura di servizi da parte degli enti locali. Il soggetto promotore è l'ente locale, i beneficiari delle misure gli operatori locali o gli enti pubblici nel caso siano referenti del bene oggetto d'intervento.
- Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna per i Patti per lo sviluppo locale integrato, Lazio, Lombardia e Veneto per il PIT turismo sembrano vedere nei Patti integrati territoriali uno strumento molto simile al Leader. Gli obiettivi e i presupposti dello strumento lasciano intendere, abbastanza chiaramente, che le Regioni vogliono offrire a più territori e a partenariati di varia natura la possibilità di misurarsi con la programmazione di area basata su presupposti di partecipazione, condivisione e gestione locale.

Come già notato per i PIF, anche per i PIT le indicazioni relative alla modalità di attuazione contenute nei PSR sono piuttosto vaghe. Comunque, a seconda della caratterizzazione data al PIT cambia la struttura di funzionamento dello stesso.

La Campania affidando la gestione del PIRAP agli enti parco non prevede alcun partenariato cui affidare le funzioni attuative del progetto. Le comunità locali sono chiamate solo a titolo consultivo per l'attivazione di una strategia di intervento a carattere territoriale.

La Calabria prevede partenariati essenzialmente pubblici cui è affidata la gestione del progetto. Il processo di attivazione vede momenti negoziali, ma, in linea di massima, il coinvolgimento degli attori economici e sociali è limitato, anche in questo caso, a momenti consultivi.

**Tabella 4.6 – I PIT nella programmazione regionale**

Regione	Tipologia PIT	Finalità	Soggetto attuatore	Misure
Calabria	Progetti integrati per le aree rurali (PIAR)	Interventi pubblici a carattere infrastrutturale	Enti pubblici	125, 216, 227, 321
Campania	Progetti integrati rurali per le aree protette (PIRAP)	Interventi pubblici a carattere infrastrutturale	Enti Parco	125, 213, 226, 227, 321, 322, 323
Emilia R.	Patto per lo sviluppo locale integrato	Miglioramento qualità della vita	Partenariati pubblico-privati	Asse 3
	Accordi agroambientali locali	Tutela e valorizzazione ambientale	Enti pubblici	214, 216, 221
Friuli V. G.	Progetti integrati territoriali	Obiettivi PSR	Partenariati pubblico-privati	Tutte le misure del PSR
Lazio	Progetti integrati territoriali	Creazione opportunità di lavoro e di condizioni per lo sviluppo	Partenariati pubblico-privati	Tutte le misure dell'Asse 3
Lombardia	Progetti d'area	Rispondere agli interessi economici e sociali del sistema rurale	Partenariati pubblico-privati	Tutte le misure del PSR
Marche	Accordi agroambientali territoriali	Tutela e valorizzazione ambientale	Enti pubblici	111, 114, 211, 213, 214, 216, 221, 222, 227
	Progetto integrato territoriale	Valorizzazione territoriale	Partenariati pubblico-privati	313, 321, 323
Piemonte	Programmi finalizzati territoriali	Valorizzazione ambientale ed interventi di sistema per le imprese	Enti pubblici	Asse 3
Umbria	Progetti territoriali	Valorizzazione ambientale e paesaggistica	Non indicato	Misure Assi 1, 2 e 3
Veneto	Progetto integrato d'area (PIA) - Ambiente	sviluppo locale	Enti pubblici	Asse 2
	Progetto integrato d'area (PIA) - Rurale	sviluppo locale	Partenariati pubblico-privati	Asse 3

Fonte: PSR 2007-2013

Nel caso dei PIT a valenza agroambientale lo strumento sembra assumere le caratteristiche di un progetto di filiera il cui comparto di riferimento è il territorio, l'obiettivo è la valorizzazione ambientale e paesaggistica, i beneficiari sono gli operatori locali che si impegnano con la comunità a fronte di vantaggi in termini di servizi e agevolazioni. Come dicevamo l'ente pubblico è promotore mentre le partnership sono di natura mista.

Per quanto riguarda i PIT più simili ai Piani di sviluppo Locale del Leader ritroviamo caratteristiche di funzionamento assai simili a quelle proposte dall'approccio dell'Asse 4.

Il progetto integrato territoriale è proposto, nell'ambito della programmazione regionale, con caratteristiche estremamente differenziate. Spesso è una mera integrazione di misure, altre volte propone esclusivamente l'assunzione di impegni reciproci tra enti pubblici e privati, mentre, nella sua versione più completa e rispondente all'idea di strumento proposta dal PSN (ossia quando la concer-

tazione locale si traduce anche in progettazione e assunzioni di responsabilità gestionali condivise) ripropone il metodo Leader. I PIT si configurano come uno strumento flessibile e adattabile a esigenze che altre tipologie di strumenti affronterebbero con maggiore difficoltà.

#### *I pacchetti aziendali*

I pacchetti di misure per le aziende propongono l'utilizzo di più misure da parte di una singola impresa, al fine di raggiungere un obiettivo di sviluppo legato alla propria dimensione imprenditoriale. L'integrazione in questione ha una dimensione esclusivamente orizzontale in quanto interessa un singolo soggetto.

L'obiettivo dell'introduzione dei pacchetti nella strategia del PSN è principalmente legato a ragioni di semplificazione amministrativa; infatti, se il beneficiario, con un'unica domanda di intervento, può attivare tutte le misure necessarie allo sviluppo della propria impresa, ne trae vantaggio non solo in termini economici (per l'abbattimento dei costi e dei tempi legati alla progettazione e agli oneri amministrativi che da essa ne derivano) ma anche gestionali, grazie alla possibilità di maturare un'idea complessiva di sviluppo valutandone a priori costi e benefici. Naturalmente, anche nel caso dei pacchetti si presume che l'integrazione degli strumenti di intervento porti vantaggi in termini di efficacia dell'intervento rispetto agli obiettivi previsti nei singoli PSR:

Il PSN indica alcune tipologie-modello di pacchetto legate ai principali obiettivi strategici della Politica di sviluppo rurale: a) il pacchetto giovani, finalizzato a facilitare il primo insediamento in agricoltura di giovani sotto i quarant'anni di età; b) il pacchetto donne, teso alla creazione o al miglioramento di imprese condotte da donne; c) il pacchetto qualità per sostenere aziende votate alla produzione di qualità certificata secondo normativa comunitaria o nazionale.

I pacchetti sono uno strumento disponibile in 18 PSR (tabella 4.7).

**Tabella 4.7 – Tipologie di pacchetti aziendali previsti nei PSR**

	<b>Temi non definiti</b>	<b>Giovani</b>	<b>Donne</b>	<b>Qualità</b>	<b>Altre tipologie</b>	<b>Competitività dell'impresa</b>
Piemonte		x	x	x		
Valle d'Aosta		x				
P.A. Bolzano		x				
Lombardia	x					
Veneto		x				
Liguria	x					
Emilia R.		x	x	x	Pacchetto bioenergie	
Umbria	x	x	x			
Marche		x				x
Lazio		x	x	x	Pacchetto montagna	
Abruzzo		x				
Molise		x				
Campania		x				x
Puglia		x			Pacchetto per le aree a riconversione tabacco	
Basilicata	x					
Calabria	x					
Sardegna		x	x	x		
Sicilia		x				

Fonte: PSR 2007-2013

Tutte le Regioni che hanno inteso attivare i pacchetti aziendali propendono per quello riservato ai giovani imprenditori, anche perché la misura 112 - Primo insediamento dei giovani agricoltori, così come presentata dal regolamento (CE) n. 1698/2005 assume le caratteristiche di un progetto integra-

to aziendale. Infatti, la misura prevede che i giovani per accedere al premio di primo insediamento presentino un piano aziendale in cui siano segnalate anche le altre misure necessarie per lo sviluppo dell'idea imprenditoriale in cambio di un accesso prioritario alle stesse. Pur non prevedendo uno specifico intervento integrato, il regolamento propende verso la strutturazione di una procedura complessa che lega la concessione del premio a una valutazione complessiva di un progetto di sviluppo.

Per quanto riguarda le altre tipologie di pacchetto, l'utilizzo è abbastanza scarso, in generale le Regioni hanno attivato le tipologie proposte dal PSN e solo in pochissimi casi (tabella 4.7) hanno inteso utilizzare lo strumento per obiettivi specifici del programma regionale. Tra queste va segnalata la Puglia che ha previsto di utilizzare l'integrazione aziendale per le imprese in fase di riconversione nelle aree tabacchicole. La Regione con il pacchetto intende facilitare le operazioni di riconversione non solo offrendo aiuto per gli interventi strutturali ma anche accompagnando gli operatori con azioni di formazione e assistenza tecnica.

Con la revisione del PSN a seguito dell'*Health Check* della PAC (capitolo 1), vengono introdotte nuove tipologie di pacchetto che intendono essere strumento per l'attuazione delle nuove azioni previste e sostegno efficace per il raggiungimento degli ulteriori obiettivi che vengono assegnati alla politica di sviluppo rurale. In questa direzione vanno il Pacchetto ambiente e quello energie rinnovabili. Si tratta di strumenti rivolti ad aziende il cui obiettivo è lo sviluppo in chiave ambientale. Entrambi tendono a promuovere l'integrazioni di misure presenti nell'Asse 1 e 2 dei PSR, coniugando gli interventi tipicamente strutturali a quelli di riconversione dei metodi di produzione tipici delle misure agroambientali.

È, inoltre, inserito un Pacchetto "salute e sicurezza" il cui fine è l'aumento degli standard di sicurezza sul lavoro attraverso il rinnovo di macchine e attrezzature e azioni immateriali tese all'introduzione di prassi operative e gestionali che possano garantire il miglioramento delle condizioni di lavoro.

#### **4.5 La Rete rurale nazionale per lo sviluppo rurale<sup>4</sup>**

Con la nuova programmazione dei fondi comunitari, fase 2007-2013, la Commissione europea ripropone l'esperienza delle "Reti" nell'ambito dello sviluppo rurale, ampliandone, però, la portata: non più soltanto la messa in rete dei Gruppi di Azione Locale<sup>5</sup>, ma dell'insieme degli attori impegnati nello sviluppo rurale. Si tratta di un obiettivo ambizioso, finora non sperimentato da altri Stati membri.

Dal punto di vista normativo, l'istituzione della Rete europea per lo sviluppo rurale (RESR) è contemplata dall'articolo 67 del regolamento (CE) n.1698/2005 del Consiglio<sup>6</sup>. La sua finalità è quella di collegare fra loro reti, organizzazioni e amministrazioni nazionali operanti nel campo dello sviluppo rurale a livello comunitario. Parallelamente, lo stesso regolamento (art. 68) prevede l'attivazione di una Rete rurale nazionale (RRN) in ciascun Stato membro e definisce anche le *mission* minime che ciascuna Rete nazionale deve prevedere:

---

<sup>4</sup> Questo paragrafo è frutto di una sintesi di un articolo dell'autrice, C. Zumpano, pubblicato nella rivista in Q. A. rivista dell'Associazione Rossi-Doria (2009), al quale si rimanda per eventuali approfondimenti. (Cfr. Bibliografia).

<sup>5</sup> Nelle ultime due fasi di programmazione dei fondi strutturali (1994-1999 e 2000-2006), l'attuazione dell'Iniziativa comunitaria Leader è stata contrassegnata anche dalla presenza delle Reti nazionali ed europea volte a sostenere le attività previste nei Piani di sviluppo locale (PSL) elaborati dai GAL. Nello specifico, in ciascuna delle due programmazioni sono state realizzate una Rete europea e per ciascun Stato membro una Rete Nazionale Leader.

<sup>6</sup> La Rete europea per lo sviluppo Rurale è stata istituita con decisione della Commissione (2008/168/CE) del 20 febbraio 2008. Per una descrizione dettagliata della sua struttura organizzativa si rimanda alla stessa.

- identificazione e analisi delle buone pratiche trasferibili
- organizzazione di scambi di esperienze e di competenze
- preparazione di Programmi di formazione per i nuovi Gruppi di Azione Locale
- assistenza tecnica per la cooperazione interterritoriale e transnazionale
- gestione della rete.

Così come per tutti i Programmi comunitari, la responsabilità di ciascuna Rete rurale nazionale è demandata a un'Autorità di Gestione, affiancata, a sua volta, da un Comitato di Sorveglianza. A parte dette prescrizioni per l'infrastrutturazione di base, la Commissione lascia ampi margini di manovra agli Stati membri sull'organizzazione territoriale delle Reti nazionali, nonché sulla composizione degli organi di governo. Relativamente a quest'ultimo aspetto, il presupposto è che al loro interno trovino espressione i principali attori del mondo rurale, rappresentativi dei vari ambiti e settori interessati dalla politica di sviluppo rurale: agricoltura, foreste, ambiente, sviluppo locale.

Per evitare i ritardi accumulati nella passata programmazione, la Commissione europea ha fissato al 31 dicembre 2008 il termine massimo per il completamento della procedura di istituzione delle Reti nazionali<sup>7</sup> mentre, riguardo le risorse finanziarie da mettere in campo per la loro costituzione e il relativo funzionamento, l'indicazione comunitaria è di comprendere l'importo necessario entro la quota prevista per le attività di assistenza ai Programmi di sviluppo rurale (pari, a sua volta, al 4% dell'importo globale degli aiuti stanziati per ciascuno Stato membro).

#### 4.5.1 La governance della Rete rurale nazionale (RRN) italiana

Nel nostro Paese, il coordinamento della Rete rurale nazionale<sup>8</sup> è assicurato dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, il quale ricopre il ruolo di Autorità di Gestione. In tale veste esso elabora il Piano delle attività, facendosi garante della buona riuscita delle stesse.

Così come dettato dalla normativa comunitaria, fra gli organi di governo di base, oltre l'Autorità di Gestione, troviamo:

- il Comitato di Sorveglianza, con funzioni di sorveglianza e di gestione del programma della Rete. Il Comitato, istituito con decreto ministeriale, è formato a sua volta, da una componente istituzionale e una socioeconomica. Quest'ultima, con funzioni consultive, raggruppa le principali associazioni/organizzazioni che operano nel settore rurale italiano<sup>9</sup>
- l'Organismo Pagatore, che coincide con l'AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura), responsabile della corretta gestione dei fondi, del controllo dell'ammissibilità delle domande di spesa e della corretta attribuzione degli aiuti<sup>10</sup>.

A differenza di altri Stati membri, l'Italia, nell'organizzare il sistema Rete, non ha previsto una

7 Il primo ottobre 2008 si è svolto a Bruxelles il primo incontro del Comitato di coordinamento della Rete europea per lo sviluppo rurale, mentre il 27 novembre 2008, sempre a Bruxelles, si è tenuta la prima riunione fra le reti rurali nazionali. I due eventi hanno rappresentato l'avvio concreto delle attività delle Reti.

8 Il Programma per il funzionamento della Rete rurale nazionale 2007-2013 è stato approvato dalla Commissione europea con Decisione (CE) C 2007 n. 3824 del 13 agosto 2007.

9 Per la composizione del Comitato di Sorveglianza si rimanda al decreto ministeriale istitutivo dello stesso (con DM n. 14444 del 9 novembre 2007). Al momento esso è composto da quattordici istituzioni (ministeri, alcune autorità centrali e le due strutture di supporto tecnico del Ministero – INEA e ISMEA) e da nove componenti socioeconomici (associazioni di categoria e di settore, associazioni nazionali di enti locali, il mondo della ricerca, ecc.). Al fine di rispondere alla crescente domanda di partecipazione della società civile, e a seguito di motivate istanze, è prevista la possibilità di ampliare ulteriormente il Comitato di Sorveglianza con altri soggetti.

10 Parallelemente all'organismo pagatore opera anche l'Organismo di certificazione della spesa, con la funzione, appunto, di produrre la certificazione finale della spesa della Rete.

sua declinazione territoriale, con la creazione di ulteriori reti regionali. Ciò ha posto il problema di come rendere la Rete nazionale meno distante dai territori, di non farla percepire troppo “centrale”. La scelta operata è stata quella di dare vita a una architettura gestionale basata su diversi organi, in grado di meglio interagire con le diverse amministrazioni e organizzazioni coinvolte, su diversi ambiti e livelli territoriali, nello sviluppo rurale. A tal fine, sono state previste le seguenti strutture:

- Unità nazionale di animazione e di coordinamento (UNAC)
- Postazioni regionali della Rete (PRR)
- Cabina di Regia
- Tavolo nazionale permanente di partenariato.

L'UNAC, punto nodale dell'architettura gestionale della Rete, rappresenta il braccio operativo dell'Autorità di Gestione. Essa è chiamata a svolgere un ruolo di coordinamento e indirizzo delle attività della Rete, nonché di raccordo con la Rete rurale europea, le altre Reti nazionali, le amministrazioni e le organizzazioni nazionali che rientrano nella RRN. L'UNAC fa capo alla Direzione Generale dello sviluppo Rurale, delle Infrastrutture e dei Servizi del Mipaaf e si avvale per le sue funzioni dei tre uffici che fanno capo a tale Direzione, coadiuvati, a loro volta, da personale appartenente ai due enti di supporto tecnico al Ministero (INEA e ISMEA). Al fine di assicurare un efficace coordinamento delle numerose attività previste, nonché una stretta sinergia con le finalità della Rete rurale europea, l'organizzazione interna dell'UNAC è strutturata in unità operative specifiche, denominate Task Force (TF), con il compito di operare nei seguenti ambiti:

- Approccio Leader (Rete Leader)
- Monitoraggio e valutazione
- Temi strategici & Supporto ai Programmi di sviluppo rurale (PSR)
- Cooperazione
- Buone prassi e innovazioni.

La Task Force “Temi strategici & Supporto ai PSR” per l'ampiezza dei temi da trattare è a sua volta, suddivisa in diversi gruppi di lavoro (ad esempio: Foreste, Competitività, Giovani, ecc.). Inoltre, mentre le prime due Task Force, così come previsto dal Programma, sono strutture permanenti, le altre rientrano nel gruppo di quelle cosiddette “tematiche” e che pertanto potranno essere aumentate o disattivate in funzione delle specifiche esigenze avanzate dalla Rete in fase di attuazione del Programma.

Relativamente alla loro composizione, secondo quanto indicato dai documenti di programmazione, ciascuna Task Force, che dovrà essere composta da almeno tre figure professionali esperte nelle tematiche trattate, avrà come principale finalità quella di coordinare l'attuazione delle attività previste nel Piano della Rete che rientrano nell'ambito di loro competenza. Si tratta, generalmente, di attività “alte”, di interesse diffuso, con risvolti di natura metodologica, che si muovono in una direzione più generalista e prospettica e la cui trattazione può avere delle ricadute positive su un ampio numero di soggetti. Questa scelta di campo, oltre che di natura strategica (utilizzo ottimale di risorse umane e finanziarie disponibili), è dovuta anche alla necessità di non sovrapporre l'operato delle Task Force nazionali alle attività di assistenza tecnica messe in piedi dalle singole Autorità di Gestione dei PSR, le quali, a completamento delle attività della Rete, sono orientate a soddisfare i fabbisogni specifici e puntuali dei vari Programmi regionali.

Un ruolo importante per evitare sovrapposizioni nonché favorire le sinergie fra la dimensione nazionale e regionale è svolto dalle postazioni regionali della Rete, le quali rappresentano l'interfaccia tra le strutture nazionali della Rete e quelle messe in campo dalle singole Regioni. La loro creazione risponde, di fatto, alla necessità di condurre le attività della Rete in stretto coordinamento con quelle delle 21 Autorità di Gestione e la loro finalità principale è quella di favorire il flusso delle infor-

mazioni dal centro verso il locale e viceversa. Sul piano operativo, a fine dicembre 2008, sono state concordate con le singole Regioni le modalità organizzative delle postazioni regionali. L'accordo fra Rete e AdG prevede che la prima si prenda carico, tramite l'INEA, della copertura finanziaria delle risorse umane assegnate, mentre le seconde garantiscano la copertura della parte logistica, compresa la creazione delle postazioni di lavoro. Alcune postazioni sono già attive e il loro completamento è stato raggiunto entro il primo semestre del 2009.

Infine, la Cabina di Regia, assolve la funzione operativa e gestionale di indirizzo e coordinamento delle attività previste dal Piano di Azione, partecipando, di fatto, alla sua formulazione. Essa è composta dall'UNAC, da un rappresentante del Ministero dello Sviluppo Economico, da tre rappresentanti delle Regioni, dai due rappresentanti dei due enti di supporto (INEA e ISMEA).

A completamento dell'architettura gestionale della Rete e nell'ottica di favorire un approccio partecipativo alle attività della stessa si inserisce il Tavolo nazionale permanente di partenariato. Esso rappresenta la sede dove trovano voce le rappresentanze delle varie istituzioni e, soprattutto, della società civile. È in esso che le varie parti possono "esprimere pareri, orientamenti e raccomandazioni in merito alla politica di sviluppo rurale attuata in Italia e nell'Unione europea"(Programma Rete). Il Tavolo, che si è insediato il 20 gennaio 2009, se ben gestito può essere il luogo dove esprimere le posizioni divergenti, dare vita a un confronto serrato e arrivare a delle posizioni comuni e condivise sugli indirizzi strategici da attribuire alla politica di sviluppo rurale nazionale. Nello stesso tempo, la presenza delle varie rappresentanze offre l'opportunità di far divenire lo strumento Rete un progetto più ampiamente condiviso, riducendo le distanze dal locale.

#### 4.5.2 *Le attività della Rete*

Come già accennato, la finalità "istituzionale" della Rete rurale nazionale è quella di accompagnare le politiche di sviluppo rurale nel periodo 2007-2013. A tal fine, il Piano di Azione prevede una serie di attività che possono essere suddivise in tre linee di intervento (tabella 4.8):

- Miglioramento della *governance*
- Rafforzamento della capacità progettuale e gestionale
- Diffusione delle buone pratiche e delle conoscenze.

La prima linea di attività è rivolta essenzialmente a promuovere, nell'attuazione delle politiche di sviluppo rurale, il collegamento tra le Istituzioni nazionali, regionali e locali, ponendo una particolare attenzione al loro coordinamento con le altre politiche. Rientrano in questa linea la creazione dei gruppi di lavoro chiamati a fornire supporto tecnico su temi strategici dei PSR nonché la creazione del Tavolo nazionale permanente di partenariato. Al fine di meglio finalizzare le attività di supporto ad alcune tematiche, ritenute strategiche a livello nazionale, sono previsti anche l'istituzione di alcuni osservatori interregionali, quali quello relativo al monitoraggio dei sistemi irrigui e all'evoluzione delle aree rurali. Le attività al loro interno sono orientate prevalentemente a fornire supporto tecnico-scientifico ai soggetti attuatori delle politiche: creazione di banche dati nazionali, analisi di impatto tecnico ed economico degli investimenti pubblici, realizzazione di ricerche su aree campione, organizzazione di seminari, workshop tesi ad approfondire aspetti strategici a livello nazionale.

Accanto alla creazione di strutture specifiche di supporto, è prevista anche l'attivazione di azioni di supporto orizzontali orientate a favorire l'implementazione delle procedure di gestione dei PSR (a titolo di esempio: elaborazione di linee guida e documenti tecnici sui sistemi di controllo, sulla gestione finanziaria, sugli aspetti innovativi contenuti nelle misure, ecc.), comprese le attività di monitoraggio e di valutazione.

Tra i temi strategici compresi in questa linea di intervento assumono particolare rilievo quelli

legati al coordinamento della politica di sviluppo rurale con le altre politiche, e in particolare, con la politica di coesione da un lato (demarcazione di ambiti di intervento e utilizzo sinergico delle risorse finanziarie) e la politica agricola comune dall'altro (gestione delle risorse finanziarie trasferite dal primo al secondo pilastro, necessità di evitare sovrapposizione di interventi). In questo caso, le attività previste vanno nella direzione di favorire una posizione comune e condivisa fra le diverse amministrazioni coinvolte nella gestione dei Programmi, comprese le principali rappresentanze del mondo agricolo e rurale.

La seconda linea di attività, a differenza della prima, è rivolta prevalentemente a rafforzare, migliorandole, le competenze gestionali dei soggetti coinvolti, a vario titolo, nell'attuazione dei Programmi di sviluppo rurale. Si tratta di un tema molto sentito e che rappresenta la condizione *sine qua non* per garantire un utilizzo efficace dei Programmi di sviluppo. Dal punto di vista operativo, sono previste attività (seminari, convegni, visite di campo) volte a favorire lo scambio di esperienze e di competenze, da attuare prioritariamente a livello nazionale, ma anche coinvolgendo partner internazionali. La complessità, ma anche il ruolo strategico che gioca, dell'approccio integrato ha spinto i programmatori a dedicare particolare attenzione a questa modalità di attuazione delle misure dei PSR, prevedendo, a suo favore, delle attività di supporto specifiche quali l'elaborazione di linee guida e documenti metodologici per la realizzazione delle differenti forme di progettazione integrata previste dai PSR (di filiera, territoriale, pacchetti aziendali, tematica, ecc.), realizzazione di azioni pilota volte a favorire l'integrazione e la complementarietà tra interventi cofinanziati da diversi Programmi.

Nella seconda linea di intervento rientrano anche le attività volte a favorire l'attuazione delle misure Leader, prevedendo una serie di azioni orientate a sostenere la creazione dei Gruppi di Azione Locale quali l'elaborazione di orientamenti metodologici nazionali per la formazione del personale che opera in essi, a favorire il flusso delle informazioni (organizzazione di convegni, seminari, ecc.), nonché ad analizzare l'attuazione dell'approccio Leader nei ventuno PSR.

Anche le attività di supporto allo strumento cooperazione rientrano in questa linea di intervento. Si tratta, nello specifico, di attività finalizzate a sostenere da un lato, lo scambio di esperienze in materia di "cooperazione fra Istituzioni" nazionali e internazionali, dall'altro a promuovere la nascita di progetti di cooperazione fra territori rurali nazionali e internazionali, favorendo l'utilizzo da parte dei soggetti locali delle opportunità offerte non solo dall'approccio Leader (così come previsto all'interno dell'Asse 4 dei PSR) ma anche dagli altri Programmi comunitari (obiettivo 3, politica di vicinato, ecc.).

La terza linea di intervento è dedicata alla diffusione delle buone pratiche e delle innovazioni. A tal proposito sono previste alcune azioni dirette a predisporre documenti metodologici per l'identificazione delle buone prassi e delle innovazioni, a censirle e catalogarle, a diffonderle a livello nazionale e internazionale. Nella stessa linea di azione sono previste anche attività volte a migliorare, con supporti metodologici e modelli di riferimento, i servizi a favore degli operatori rurali, compreso il sistema di consulenza aziendale.

Inoltre, è prevista una quarta linea di azione, di carattere trasversale, finalizzata a sostenere le spese connesse al funzionamento delle strutture della Rete, compresa la realizzazione del Piano di Comunicazione, nonché la copertura delle spese per la pubblicizzazione dei bandi relativi alla selezione di società aggiudicatrici di azioni della Rete; le relative attività di sorveglianza e di valutazione e, infine, la realizzazione di una piattaforma informatica di raccordo, che trova la sua espressione nel sito dedicato ([www.reterurale.it](http://www.reterurale.it)). Dal punto di vista operativo, le attività delineate dal Piano di Azione trovano attuazione mediante l'elaborazione di piani annuali, da approvare entro il mese di febbraio di ogni anno.

Per la realizzazione della gran parte delle attività previste dal Piano di Azione della Rete, il Ministero si avvale essenzialmente di due strutture di supporto: INEA, ISMEA nonché del SIN (Sistema

Informativo Nazionale per lo sviluppo dell'Agricoltura) per la parte informatica. Dette strutture saranno affiancate, in corso d'opera, da altri soggetti attuatori, selezionati tramite procedure di evidenza pubblica.

**Tabella 4.8 – Rete Rurale Nazionale - Tabella finanziaria 2007-2013 (000 euro)**

<b>Azioni</b>	<b>Totale</b>	<b>di cui FEARS</b>
Supporto orizzontale alle Amministrazioni impegnate nell'attuazione dei PSR	20.000,00	10.000,00
Supporto alla realizzazione del sistema nazionale di monitoraggio e valutazione	3.300,00	1.650,00
Tavolo permanente di partenariato	650,00	325,00
Laboratori interregionali per lo sviluppo	26.600,00	13.300,00
<b>I LINEA DI INTERVENTO</b>	<b>50.550,00</b>	<b>25.275,00</b>
Percorsi formativi per i GAL	1.600,00	800,00
Organizzazione scambi di esperienze e competenze	2.000,00	1.000,00
Laboratori di idee prototipali e progetti integrati	1.250,00	625,00
Assistenza tecnica alla cooperazione interterritoriale e transnazionale	1.470,00	735,00
Assistenza tecnica alla cooperazione tra istituzioni	2.000,00	1.000,00
<b>II LINEA DI INTERVENTO</b>	<b>8.320,00</b>	<b>4.160,00</b>
Individuazione buone pratiche e innovazioni trasferibili	1.900,00	950,00
Trasferimento buone pratiche e innovazioni	2.800,00	1.400,00
Supporto orientato alla promozione di servizi a favore degli operatori rurali	2.899,76	1.449,88
Informazione sui risultati ottenuti dalla PAC e dallo sviluppo rurale	6.300,00	3.150,00
<b>III LINEA DI INTERVENTO</b>	<b>13.899,76</b>	<b>6.949,88</b>
Attivazione e funzionamento delle strutture della rete	8.150,00	4.075,00
Divulgazione dei contenuti della Rete	1.000,00	500,00
Sorveglianza e valutazione RRN	1.000,00	500,00
<b>IV LINEA DI INTERVENTO</b>	<b>10.150,00</b>	<b>5.075,00</b>
<b>TOTALE</b>	<b>82.919,76</b>	<b>41.459,88</b>

Fonte: Mipaaf, Piano di azione della Rete Rurale Nazionale 2007-2013

## 4.6 Conclusioni

L'analisi del nuovo assetto delle politiche di sviluppo rurale in Italia fa emergere alcuni aspetti che in qualche modo rappresentano dei nodi irrisolti, da affrontare in vista della imminente fase di revisione delle politiche comunitarie:

- il ridimensionamento del ruolo di aiuto al settore di queste politiche, non più sostenibile se non reimpostato per rispondere anche a obiettivi di natura diversa. Ad esempio: un aiuto al settore in aree deboli risponde a un'esigenza di migliorare la coesione economica; il sostegno che ruota intorno ai temi collegati alle bioenergie consente di perseguire obiettivi multipli (sostenere il settore rispettando esigenze legate agli accordi internazionali sui cambiamenti climatici)
- la necessità di migliorare il *targeting* territoriale di queste politiche, elemento essenziale per assicurare un positivo impatto territoriale su aree determinate e garantire la possibilità di raggiungere obiettivi diversificati (sviluppo delle aree marginali, obiettivi ambientali legati a zone determinate)
- l'esigenza di definire e rendere operativi meccanismi in grado di indirizzare in maniera efficace i fondi (su obiettivi sia territoriali che settoriali desiderabili) attraverso soluzioni partecipative che sulla scia del Leader supportino la definizione e attuazione di strategie adeguate agli specifici fabbisogni territoriali. A questo riguardo è importante sia calibrare bene gli strumenti sul territorio, mirando a non crearne ulteriori di tipo integrativo, sia attivare adeguati (e costosi) processi di accompagnamento all'attuazione a livello locale. La proliferazione degli strumenti in alcune real-

tà regionali appare problematica sia in relazione al costo che rispetto al rischio di sovrapposizione tra strumenti diversi.

- valorizzare l'esperienza delle reti quale strumento per l'effettivo miglioramento del coordinamento istituzionale sui temi dello sviluppo rurale e leva per l'innovazione di queste politiche.

Accanto a questi aspetti legati alle specifiche caratteristiche della politica rurale in Italia c'è poi un problema più complessivo di *governance* di tali politiche. A livello nazionale vi è l'opportunità di impostare una politica di sviluppo rurale più complessiva che definisca i ruoli dei diversi attori istituzionali competenti sulle diversificate materie che concorrono allo sviluppo delle aree rurali (servizi sociali e welfare, politiche regionali, politiche ambientali, pianificazione territoriale, politiche dell'innovazione). Solo in questo modo è possibile un impatto visibile e generalizzato sulle aree rurali.

A livello locale, dove si sconta il mancato collegamento tra ambiti territoriali di programmazione e unità amministrative, vi è l'esigenza di definire adeguati modelli di *governance* anche consolidando nuove prassi di intervento basate su intense dinamiche partenariali tra le diverse istituzioni coinvolte, sia in fase di attuazione che di definizione dei fabbisogni specifici di intervento.

Il disegno degli interventi e la definizione di nuove modalità di governo del territorio dovrà partire a tutti i livelli dalla valutazione degli effetti prodotti dalle politiche sul territorio, aspetto fino a oggi generalmente trascurato nella prassi valutativa. La valutazione di impatto va ripensata come strumento essenziale per migliorare il disegno e l'efficacia delle politiche territoriali (Barca, 2009).

Molti di questi stessi aspetti sono stati richiamati con enfasi diversa da studi recenti sulla politica rurale in Italia (OECD, 2009; Mantino, 2008; Sotte, 2009).

Un recente studio dell'Organisation for economic Co-operation and Development (OECD) sulla politica rurale in Italia<sup>11</sup> evidenzia la mancanza di una politica realmente "integrata", l'eccessivo focus settoriale, la tendenza a promuovere la capacità di spesa piuttosto che una programmazione efficiente delle risorse, la scarsa attenzione alle politiche *place-based* (Leader). Lo studio pone, inoltre, l'accento sull'esigenza di promuovere il coordinamento istituzionale, sia al livello centrale che regionale, di individuare metodologie per il *rural-proofing* (verifica della compatibilità delle politiche adottate con lo sviluppo delle aree rurali) e valorizzare iniziative quali la Rete rurale per dar voce alle comunità locali. Vengono infine evidenziati come ulteriori temi di discussione quello della *devolution* e dei modelli di *governance* a livello regionale, l'importanza della valutazione degli impatti locali e l'esigenza di integrare i lavoratori stranieri nelle comunità rurali.

Sotte (2009) pone l'accento sui principali limiti nell'attuazione di queste politiche che in primo luogo risultano caratterizzate da tempi eccessivamente lunghi di avvio del processo di programmazione mentre in fase di realizzazione sono guidate dall'assillo di spendere piuttosto che dall'esigenza di canalizzare le risorse verso specifici target territoriali o settoriali. Questa spinta influenza le scelte allocative spingendo verso una eccessiva dispersione degli interventi e portando a privilegiare le politiche più facili e tradizionali, alle quali si associa una maggiore spesa, a scapito di quelle più innovative. Inoltre Sotte si sofferma sull'esigenza di migliorare il coordinamento degli interventi a livello interregionale; un miglioramento in questi termini si sarebbe potuto realizzare, sul modello di quanto avvenuto in Spagna, attraverso la definizione di misure orizzontali definite a livello nazionale. Ulteriore aspetto caratterizzante tale politica è la persistente scollatura tra politiche settoriali e territoriali. La valutazione viene infine citata come strumento strategico in grado di supportare il miglioramento

---

11 Lo studio ricade nell'ambito delle Rural Policy Review realizzate dall'OECD nell'ambito delle attività della Direzione per la Governance pubblica e lo sviluppo territoriale e basate sul continuo confronto in fase di stesura con le principali istituzioni governative interessate a livello nazionale (nello specifico Mipaaf, UVAL e MEF). Il Mipaaf, inoltre, ha attivamente supportato il processo di elaborazione sia finanziariamente che metodologicamente, tramite l'INEA e l'ISMEA. Diversi ricercatori di tali istituzioni sono inoltre stati coinvolti nella stesura dei rapporti preparatori utilizzati dall'OECD per l'elaborazione dello studio.

di questa politica; affinché diventi uno strumento pienamente operativo è importante che le Regioni si dotino delle competenze a questo necessarie.

Mantino (2008), infine, nell'ambito di un più ampio studio sui principali aspetti che hanno caratterizzato le politiche di sviluppo rurale in Europa a partire dagli anni '70 (evoluzione del LEADER, i principali modelli di governance a livello europeo, i principali effetti su imprese, territorio e *governance* a livello locale), si sofferma tra l'altro sui connotati assunti dalle politiche di sviluppo rurale in Italia nella nuova programmazione. In particolare, nella sua analisi delle strategie regionali evidenzia i principali fattori che ne hanno influenzato l'impostazione: l'esigenza di definire strategie coerenti con le linee guida comunitarie; i fabbisogni di intervento delle diverse categorie di aree espressi nel corso del processo di concertazione sui Programmi regionali; l'esigenza di assicurare gli obiettivi di spesa combinando le misure a carattere strutturale con quelle a premio; la rilevanza degli impegni pregressi che sono transitati sulla nuova programmazione assorbendo in alcuni casi porzioni cospicue delle risorse totali. Tra le principali carenze evidenziate vi è l'assenza di più incisive priorità territoriali e/o settoriali che fanno sì che, con le dovute eccezioni a livello regionale, la programmazione 2007-2013 continui a mantenere un carattere di politica estesa a tutti i territori rurali. Tra gli aspetti qualificanti dell'esperienza passata viene evidenziata nel volume l'intensa sperimentazione di strumenti per la progettazione integrata (Leader, Progetti intergrati territoriali, Patti territoriali) che di fatto ha consentito di sperimentare diverse forme di coordinamento e *governance* orizzontale.

In conclusione questo capitolo ha fornito alcuni elementi d'insieme sulla nuova impostazione e i principali connotati che la Politica di sviluppo rurale assume in questa fase di programmazione. Inoltre, il quadro emerso ha evidenziato alcuni ambiti su cui ci è sembrato opportuno fornire, nel prosieguo di questo rapporto, un approfondimento perché, essendo soggetti a cambiamenti maggiori rispetto al contesto generale, pongono maggiori sfide per il futuro. Si tratta in particolare degli interventi per i servizi e il capitale umano e la qualità, per cui anche se le principali novità sono state introdotte già con la RMT sono diventate operative pienamente solo in questa fase. L'ambito ambientale invece è stato oggetto di riorganizzazione con questa programmazione soprattutto per quel che concerne le misure forestali, la cui implementazione ha richiesto, tra l'altro, l'assunzione di norme quadro nazionali (capitolo 2), le zone svantaggiate per cui si prospetta anche una revisione della zonizzazione. Gli strumenti per le aree rurali (diversificazione e qualità della vita), sollevano invece questioni un po' più complesse legate sia al ruolo che tali obiettivi possono effettivamente assumere con riferimento alle politiche di sviluppo rurale, considerando che esiste un più ampio set di interventi che impattano sul territorio e che si pone quindi un problema di coordinamento e di collaborazione interistituzionale, sia all'opportunità di adottare soluzioni istituzionali e modelli di *governance* in grado di meglio indirizzare gli interventi verso le aree più bisognose.

Ultimo aspetto da considerare con riguardo alla definizione dei Programmi regionali è sicuramente il metodo Leader, che avrebbe dovuto ricevere un'applicazione più generalizzata ma che sembra, almeno sulla carta, riproporre per lo più quanto già sperimentato in passato.

È su questi temi che i capitoli seguenti si concentreranno con l'intento di fornire una prima valutazione sull'impianto attuativo definito dalle Regioni nei PSR rimandando a un momento successivo l'analisi della loro realizzazione.



## CAPITOLO 5

### I SERVIZI E IL CAPITALE UMANO

#### 5.1 Il contesto di intervento: gli obiettivi e le scelte strategiche

L'attenzione verso il capitale umano è stata una costante delle politiche strutturali sin dal regolamento (CEE) n. 2052/88, attenzione che si è espressa attraverso iniziative analoghe a quanto prevede il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale (n. 1698/2005) - formazione, servizi di sviluppo, prepensionamento, incentivi ai giovani imprenditori - sia pure con maggiore o minore interesse verso specifiche tipologie di intervento. Nel periodo 2007-2013, è possibile evidenziare un'impostazione innovativa nella messa a sistema delle opportunità offerte dal regolamento, le quali si collocano all'interno del medesimo asse (Asse 1 - Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale) e vengono proposte in stretto collegamento con quelle relative allo sviluppo del capitale fisico e al miglioramento della qualità produttiva. Il nesso che è sotteso a questa impostazione è evidente: l'efficacia degli interventi che hanno come obiettivo l'efficienza del settore agricolo è fortemente condizionata dalle caratteristiche del capitale umano coinvolto.

In questo contesto la scelta strategica di investire nel capitale umano con lo scopo di migliorare la competitività del settore agroalimentare europeo è uno dei punti di forza della politica per lo sviluppo rurale del periodo 2007-2013.

Inoltre, in questa fase, è molto più chiara la missione, o meglio, le finalità generali dell'investimento a favore del capitale umano in quanto il più generico miglioramento della competitività del settore si sostanzia con il riferimento al trasferimento delle conoscenze e dell'innovazione, alla migliore integrazione del settore agricolo nel più ampio ambito agroalimentare europeo, alla diffusione delle tecnologie dell'informazione, allo stimolo di una imprenditorialità dinamica, all'attenzione per la sostenibilità dell'attività produttiva (Orientamenti strategici per lo sviluppo rurale).

Operativamente, il regolamento (CE) n. 1698/2005 contiene una sezione specifica "misure intese a promuovere la conoscenza e sviluppare il potenziale umano" (art. 20) i cui obiettivi strategici sono da un lato la crescita in termini quantitativi e qualitativi del capitale umano (attraverso le misure di primo insediamento di giovani agricoltori e prepensionamento di quelli più anziani), dall'altro il miglioramento degli standard di vita e di lavoro nelle aziende agricole (con le misure per la formazione e per l'utilizzo e l'avvio di servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende) in una logica che non solo tende a rispondere alle esigenze del mondo rurale ma anche a politiche europee più generali come quelle legate alla strategia di Lisbona<sup>1</sup> per un'Europa sempre più competitiva e che offra maggiori e migliori posti di lavoro.

Per quanto concerne le azioni per agevolare l'attività imprenditoriale dei giovani agricoltori, l'interesse costante delle politiche comunitarie è stato accompagnato da numerosi interventi della politica nazionale<sup>2</sup> che si sono concretizzati, sin dagli anni '90, in una serie di norme sia di carattere generale, relative cioè all'intero ambito imprenditoriale italiano, che di carattere settoriale e quindi legate più specificamente all'agricoltura. L'impianto normativo è stato così ricco e variegato da richiedere

---

<sup>1</sup> Nella sessione straordinaria del 23 e 24 marzo 2000 a Lisbona il Consiglio europeo ha concordato un nuovo obiettivo strategico per l'Unione per il nuovo decennio al fine di sostenere l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale nel contesto di un'economia basata sulla conoscenza. Con la Strategia globale concertata l'Unione si è prefissata l'obiettivo strategico di: "diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale".

<sup>2</sup> Gatto E., Trisorio A., *Insediamiento e permanenza dei giovani in agricoltura. Rapporto 2001-2002, INEA-OIGA, Roma, 2003.*

nell'anno 2000 la predisposizione di uno specifico decreto legge, n. 185/2000, che riordinasse la materia e aggiornasse la casistica degli interventi e la modalità di erogazione delle agevolazioni. Va comunque sottolineato che la natura e le modalità delle azioni previste dalla suddetta normativa sono analoghe a quelle comunitarie e si sono evolute con essa.

Anche le Regioni hanno avuto un ruolo nell'ambito degli interventi per l'imprenditoria giovanile; tuttavia, non è possibile rinvenire un comportamento omogeneo in quanto alcune, come il Piemonte e la Calabria, hanno emanato numerose leggi specifiche, altre hanno sostanzialmente applicato e utilizzato quanto gli offriva la normativa nazionale e comunitaria.

Il Piano strategico nazionale attribuisce una grande importanza agli interventi che stimolano il rinnovo generazionale dei conduttori delle imprese agricole e, oltre a sottolinearne il ruolo nell'ambito degli obiettivi dell'Asse 1, propone la concentrazione su questo obiettivo di più iniziative quali: il premio di insediamento, gli investimenti aziendali, la consulenza, l'incentivo al prepensionamento ed eventuali altre sulla base delle caratteristiche di contesto in modo da consentire un avvio stabile e duraturo delle nuove imprese. La modalità operativa di attuazione di questa strategia viene denominata "Pacchetto giovani".

Per quanto concerne gli ambiti della formazione e dei servizi è importante sottolineare che in Italia le politiche e gli interventi che li riguardano sono di responsabilità delle istituzioni regionali sin dagli anni '70, cioè dalla prima fase di delega alle Regioni di ruoli e funzioni fino ad allora di appannaggio statale. Pertanto, le politiche nazionali non svolgono più da molto tempo un ruolo decisionale e operativo, pur avendo lo Stato promosso iniziative di coordinamento e di stimolo, con particolare riferimento alle regioni del Sud, mediante programmi multiregionali sia a finanziamento comunitario (PO "Sviluppo della divulgazione agricola e delle attività connesse", 1989-1993 e POM "Attività di sostegno ai servizi di sviluppo per l'agricoltura", 1994 -1999) che nazionale (Programma interregionale "Servizi di sviluppo agricolo", 2004 - 2007).

Le Regioni hanno legiferato sulla materia sin dagli anni '70 e, in molti casi, sia la normativa che le modalità di attuazione degli interventi sono state più volte riformulate per adeguarle alle mutate condizioni e alle nuove esigenze del settore agricolo. Presso tutte le Regioni le politiche pubbliche hanno strutturato quello che nella maggior parte dei casi viene denominato "sistema dei servizi per l'agricoltura" o, secondo un'accezione più internazionale, "sistema della conoscenza per l'agricoltura" nell'ambito del quale operano soggetti pubblici e privati con ruoli e compiti diversi. Il finanziamento è garantito sia da fondi autonomi regionali (33%) che da fondi nazionali e comunitari (67%) (Vagnozzi, 2008). L'acquisizione di una logica di sistema ha consentito nel tempo alle Regioni di porre in relazione funzionale, in primo luogo, tutte le specifiche attività che possono essere ricondotte alla divulgazione (*extension service* nei Paesi anglosassoni), quali il collaudo, l'informazione, la dimostrazione, la consulenza, l'orientamento tecnico e commerciale, poi la divulgazione con gli altri due ambiti del triangolo della conoscenza, la ricerca e la formazione.

Pertanto, se l'approccio generale al tema è uniforme sull'intero territorio regionale, i sistemi si differenziano per le tipologie di soggetti che cooperano con l'amministrazione regionale per dare attuazione agli indirizzi di politica. Nelle regioni del Centro Nord è evidente un maggior coinvolgimento di soggetti privati (organizzazioni professionali, associazioni dei produttori, studi associati, laboratori di analisi ecc.), mentre in quelle del Sud molte attività di servizio sono gestite da soggetti pubblici (Assessorati agricoltura, agenzie dei servizi, comunità montane, consorzi di bonifica ecc.).

Una problematica che riguarda tutte le regioni italiane è la dipendenza dei sistemi dei servizi per l'agricoltura dai finanziamenti nazionali e comunitari (Vagnozzi, 2005) in quanto negli anni non è stato garantito un flusso finanziario regionale stabile in grado di sostenere autonomamente alcune priorità strategiche: personale specializzato, strutture dotate di strumentazioni idonee. La conseguenza più evidente è la precarietà dei diversi sistemi che attraversano periodiche fasi di crisi in concomitanza

con la perdita di interesse dei relativi temi da parte delle politiche nazionali e comunitarie (Sviluppo rurale 2000-2006; Conclusione dell'esperienza dei Programmi interregionali da parte del Mipaaf).

Il PSN, pur sottolineando in più passaggi il ruolo fondamentale dei servizi per lo sviluppo agricolo e rurale (vedasi ad esempio i paragrafi relativi alle priorità territoriali e alle azioni integrate), non fornisce indirizzi e modalità operative di attuazione proprio a causa della competenza specifica ricoperta dalle Regioni. Soltanto nella parte che delinea le modalità per il coordinamento degli interventi con le politiche nazionali, prevede la definizione di linee guida per la consulenza aziendale.

**Tabella 5.1 - Misure dei PSR relative al capitale umano per tematiche rilevanti**

Tematiche	Misure	Titolo Misure
Incentivazione alla crescita del capitale umano	112	Insediamiento di giovani agricoltori
	113	Prepensionamento degli imprenditori e dei lavoratori agricoli
Servizi per il miglioramento del rendimento globale	111	Azioni nel campo della formazione professionale e dell'informazione
	114	Utilizzo di servizi di consulenza agricola e forestale
	115	Avviamento di servizi di assistenza alla gestione, di sostituzione e di consulenza aziendale

**Tabella 5.2 - Investimenti per la promozione del capitale umano**

Regioni	Spesa pubblica (.000 euro)	Spesa pubblica cap umano /Spesa pubblica Asse I (%)	Spesa pubblica cap. umano/Spesa pubblica PSR (%)
Piemonte	115.845,46	34	13
Valle d'Aosta	5.436,98	45	5
Lombardia	40.380,33	14	4
<i>P.A. Bolzano</i>	11.740,00	16	4
<i>P.A. Trento</i>	8.827,71	10	3
Veneto	95.886,36	24	10
Friuli V.G.	10.630,09	10	4
Liguria	22.057,14	15	8
Emilia-Romagna	111.136,36	29	12
<i>Nord Italia</i>	<i>421.940,44</i>	23	9
Toscana	80.300,00	25	10
Umbria	43.464,14	14	6
Marche	37.798,18	19	8
Lazio	105.351,92	34	16
<i>Centro Italia</i>	<i>266.914,23</i>	24	10
Abruzzo	54.473,80	33	14
Molise	17.922,43	21	9
Campania	91.020,90	12	5
Puglia	145.000,00	24	10
Basilicata	40.811,37	24	6
Calabria	63.700,00	14	6
Sicilia	147.544,57	17	7
Sardegna	90.364,03	26	7
<i>Sud Italia</i>	<i>650.837,10</i>	19	7
<b>Totale Complessivo</b>	<b>1.339.691,77</b>	21	8

Fonte: PSR delle Regioni e delle Province Autonome

Il peso finanziario degli interventi per il capitale umano in generale e per le singole tematiche può essere utilizzato come *proxy* dell'importanza attribuita a tali interventi. Complessivamente gli investimenti previsti dalle Regioni per la promozione del capitale umano sono pari a circa 1.427 milioni di euro che corrispondono a poco meno di 1.350 milioni di euro di spesa pubblica pari al 21 % di quella prevista per l'Asse 1 e all'8 % di quella prevista per i PSR (tabelle 5.1 e 5.2).

Mantenendo la distinzione appena proposta fra gli incentivi alla costituzione di imprese giovani e quelli rivolti ai servizi utili al miglioramento del rendimento globale delle imprese agricole, dalla elaborazione dei dati finanziari dei PSR (tabella 5.3) emerge che il primo gruppo di misure prevede una spesa pubblica totale di poco più di 857 milioni di euro, di cui oltre 798 milioni, relativi alla misura 112, con un'incidenza complessiva per quest'ultima di circa il 12 % sull'Asse 1 e del 5% sul totale dei PSR. Il peso finanziario della misura 113 risulta invece di ridotta significatività.

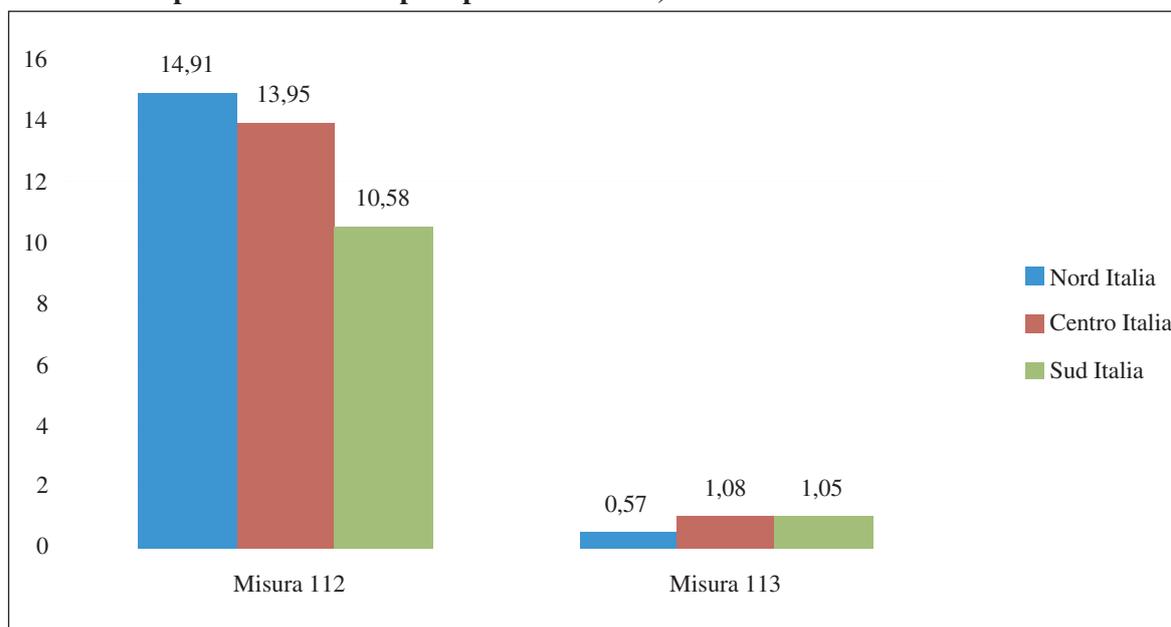
Analizzando i dati di spesa pubblica a livello territoriale (grafico 5.1) è possibile evidenziare che, per la misura 112, il Nord e il Centro Italia mettono a disposizione una maggiore dotazione finanziaria rispetto al Sud con un'incidenza relativa sull'Asse 1 pari rispettivamente al 15 % e al 14 % contro il 10,5% del Sud. Le Regioni che prevedono una spesa più alta sono soprattutto Valle d'Aosta, Lazio, Emilia Romagna, Abruzzo e Sardegna. Per la misura 113, invece, sono il Centro e il Sud a stanziare maggiori finanziamenti in termini relativi, corrispondenti a poco più dell'1% rispetto all'Asse 1 (in particolare il Molise).

**Tabella 5.3 - Spesa pubblica delle misure sul capitale umano**

<b>Regioni</b>	<b>Spesa pubblica Misura 112 (.000 euro)</b>	<b>Spesa pubblica Misura 113 (.000 euro)</b>	<b>Spesa pubblica Misura 111 (.000 euro)</b>	<b>Spesa pubblica Misura 114 (.000 euro)</b>	<b>Spesa pubblica Misura 115 (.000 euro)</b>
Piemonte	61.795,46	6.886,36	21.163,64	24.772,73	1.227,27
Valle d'Aosta	4.814,71	622,27			
Lombardia	18.908,26	70,00	5.893,32	15.508,74	
<i>P.A. Bolzano</i>	9.020,00		2.400,00		320,00
<i>P.A. Trento</i>	5.178,57		3.649,14		
Veneto	65.909,09	2.272,73	14.068,18	13.636,36	
Friuli	10.630,09				
Liguria	14.514,29	685,71	4.800,00	1.371,43	685,71
Emilia-Romagna	84.090,91	27,53	15.340,91	11.677,01	
<i>Nord Italia</i>	<i>274.861,37</i>	<i>10.564,61</i>	<i>67.315,19</i>	<i>66.966,28</i>	<i>2.232,99</i>
Toscana	45.000,00	8.200,00	12.100,00	15.000,00	
Umbria	19.746,82		6.378,16	9.418,43	7.920,73
Marche	18.830,00	326,88	10.691,31	7.950,00	
Lazio	73.931,17	3.696,56	8.009,21	18.482,79	1.232,19
<i>Centro Italia</i>	<i>157.507,98</i>	<i>12.223,44</i>	<i>37.178,68</i>	<i>50.851,22</i>	<i>9.152,91</i>
Abruzzo	41.268,03	1.650,72	6.602,88	4.952,16	
Molise	6.000,00	8.422,43	1.500,00	2.000,00	
Campania	24.997,63	4.849,02	19.146,56	32.513,23	9.514,47
Puglia	75.000,00	12.000,00	23.000,00	35.000,00	
Basilicata	17.822,39	186,67	7.802,32	15.000,00	
Calabria	41.000,00	2.000,00	7.700,00	8.000,00	5.000,00
Sicilia	90.000,00	7.100,00	38.924,57	11.520,00	
Sardegna	70.000,00	229,03	5.135,00	15.000,00	
<i>Sud Italia</i>	<i>366.088,05</i>	<i>36.437,86</i>	<i>109.811,33</i>	<i>123.985,39</i>	<i>14.514,47</i>
<b>Totale</b>	<b>798.457,40</b>	<b>59.225,91</b>	<b>214.305,20</b>	<b>241.802,89</b>	<b>25.900,37</b>

Fonte: PSR delle Regioni e delle Province Autonome

**Grafico 5.1 - Confronto fra circoscrizioni del peso finanziario delle Misure 112 e 113 (spesa pubblica Misure/spesa pubblica Asse 1)**



Fonte: Nostra elaborazione su dati dei PSR delle Regioni e delle province Autonome

Nell'ambito del gruppo di misure relative ai servizi per l'impresa, la spesa pubblica totale prevista è circa 483 milioni di euro pari al 7% dell'Asse 1 e al 3% delle risorse pubbliche dei PSR. Le maggiori risorse sono destinate alla misura 114 sull'utilizzo dei servizi di consulenza da parte degli imprenditori agricoli e dei detentori di aree forestali, con una spesa pubblica totale di oltre 240 milioni di euro, corrispondente a un'incidenza media del 4% sull'Asse 1 e di appena l'1,5% sulle risorse pubbliche assegnate complessivamente ai PSR. Il maggiore peso finanziario rispetto all'Asse 1 è da attribuire al Centro Italia con circa il 4,5%, mentre il Sud e il Nord si attestano a circa il 3,6%. Le Regioni che, in ciascuna circoscrizione, hanno scelto di investire maggiormente nella misura 114 sono il Piemonte (7%), il Lazio (6%) e la Basilicata (9%) (grafico 5.2).

Strettamente collegata alla misura 114 è la 115 finalizzata alla copertura dei costi per l'avviamento dei servizi di assistenza alla gestione, di sostituzione e di consulenza aziendale agricola e forestale. L'impegno finanziario previsto per tale misura è molto esiguo; infatti la spesa pubblica totale nazionale è pari a circa 26 milioni di euro e molte regioni hanno deciso di non prevederla. Tra quelle che l'hanno attivata, dedicano a essa una quota maggiore di risorse le Regioni del Centro Italia (in particolare l'Umbria).

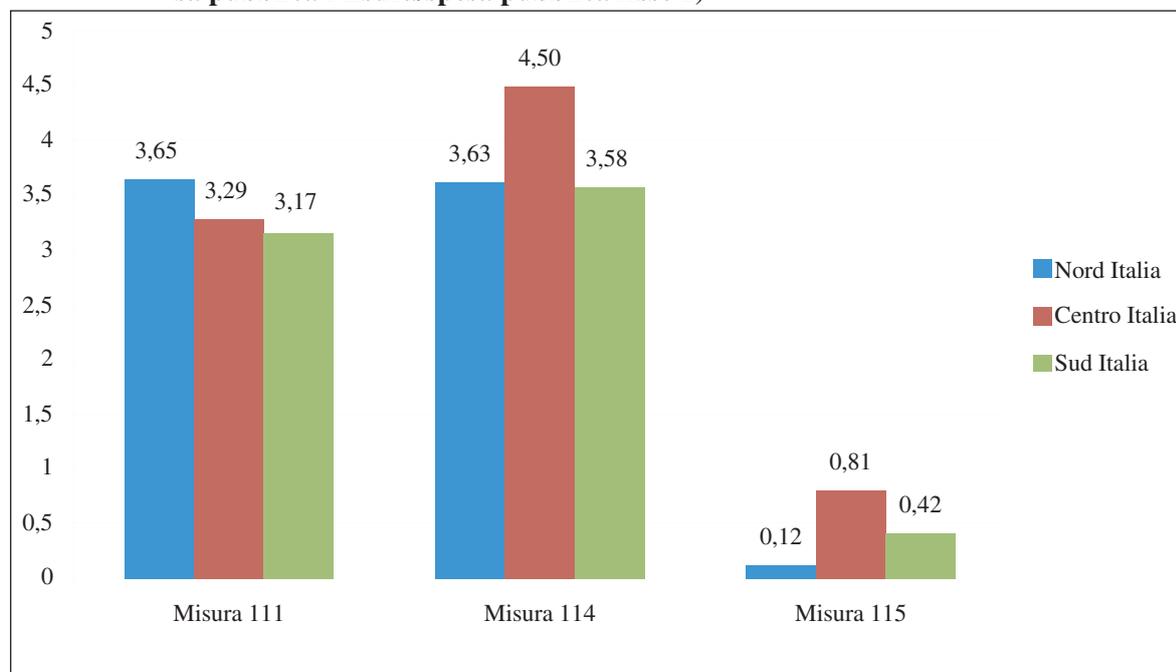
Le altre componenti del sistema della conoscenza, quali la formazione professionale e l'informazione, sono previste dalla misura 111 rivolta agli addetti dei settori agricolo, alimentare e forestale. La spesa pubblica totale stanziata per tale misura a livello nazionale è pari a poco più di 214 milioni di euro, con un peso del 3% sull'Asse di riferimento e dell'1% sul totale dei PSR. La dotazione finanziaria relativa rispetto all'Asse di riferimento si ripartisce fra le varie circoscrizioni con piccole differenze. Il Nord mette a disposizione poco più del 3,6% (soprattutto il Piemonte), seguito dal Centro e dal Sud con il 3,2 e il 3,1% (con le maggiori quote per Marche, Basilicata e Abruzzo).

Riguardo alla prevista e auspicata opportunità di realizzare pacchetti di misure nell'ambito dell'Asse 1, dall'analisi dei PSR emerge che ben 15 Regioni<sup>3</sup> prevedono l'attuazione congiunta di inter-

<sup>3</sup> Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli V.G., Emilia Romagna, Toscana, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.

venti relativi al capitale fisico dell'impresa (investimenti o qualità) e di interventi relativi al capitale umano (giovani e/o consulenza). Dai testi dei programmi non è possibile evidenziare priorità specifiche con riferimento a territori o comparti produttivi e quindi non si è in grado di verificare se l'uso dei "pacchetti" deriva dalla strategia di concentrare le risorse su ambiti con particolari problematiche.

**Grafico 5.2 - Confronto fra circoscrizioni del peso finanziario delle misure 111, 114 e 115 (spesa pubblica Misura/spesa pubblica Asse 1)**



Fonte: Nostra elaborazione su dati dei PSR delle Regioni e delle province Autonome

## 5.2 Le misure attivate e le caratteristiche degli interventi previsti

### 5.2.1 Interventi per agevolare lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile

I tassi di abbandono dell'attività agricola e i livelli di invecchiamento del settore e, più in generale, delle aree rurali registrati in Italia sono le motivazioni della centralità, in termini strategici e finanziari, data alla misura 112 "Insediamento di giovani agricoltori" dal PSN e dai PSR italiani (tabella 5.4).

Rispetto alla programmazione 2000-2006 le risorse destinate alla misura risultano diminuite del 5%. Va però evidenziato come in alcune Regioni la minore dotazione finanziaria è compensata da specifici aiuti di Stato destinati a favorire l'insediamento dei giovani agricoltori. Se si considerano anche questi finanziamenti aggiuntivi notiamo che rispetto al passato periodo di programmazione le risorse, a prezzi correnti, risultano aumentate del 3,5%.

Per singola Regione la situazione risulta differenziata. In generale osserviamo due diversi atteggiamenti: da un lato Regioni come Toscana, Lazio e Piemonte, più caratterizzate da processi di abbandono e invecchiamento dei titolari di impresa, che si affidano alla misura per invertire tali processi, dall'altro le Regioni Emilia Romagna e Veneto che utilizzano la misura per un obiettivo spiccatamente rivolto alla competitività settoriale privilegiandone l'utilizzo in sinergia con altre.

Le modalità di funzionamento, la forma di erogazione, i livelli del premio e la modulazione dello stesso in base a criteri calibrati su specifici obiettivi sono molto variabili tra le Regioni (tabella 5.5).

Il premio concesso, che oscilla tra i 5.000 e i 55.000 euro, viene modulato rispetto a requisiti molto vari che tengono conto della localizzazione dell'azienda, dei processi che si intende introdurre in essa, della qualifica professionale dell'agricoltore. Il premio viene concesso per lo più in conto capitale, anche perché in questo caso la gestione della misura risulta proceduralmente più snella.

**Tabella 5.4 – Risorse destinate alla misura di primo insediamento nei PSR 2007-2013 e confronto con la programmazione 2000-2006 (milioni di euro)**

Regioni	Risorse 2007-2013	Aiuti di stato	Totale risorse 2007-2013	Risorse 2000-2006	Var. Risorse co-finanziate	Var. Totale
	A	B	C	d	((a-d)/d)*100	((c-d)/d)*100
Piemonte	61,8	11	72,8	70	-11,7	4
Valle d'Aosta	4,8	0	4,8	4,7	2,1	2,1
Lombardia	18,9	0	18,9	9,3	103,2	103,2
<i>P.A. Bolzano</i>	9	9	18	5,9	52,5	205,1
<i>P.A. Trento</i>	5,2	12	17,2	6	-13,3	186,7
Veneto	65,9	10	75,9	63	4,6	20,5
Friuli V.G.	10,6	0	10,6	18,3	-42,1	-42,1
Liguria	14,5	0	14,5	11,4	27,2	27,2
Emilia Romagna	84,1	2	86,1	75,6	11,2	13,9
Toscana	45	0	45	60,9	-26,1	-26,1
Umbria	19,7	0	19,7	17,9	10,1	10,1
Marche	18,8	7	25,8	17	10,6	51,8
Lazio	73,9	20	93,9	44,3	66,8	112
Abruzzo	41,3	0	41,3	24,1	71,4	71,4
Molise	6	0	6	8,8	-31,8	-31,8
Campania	23,6	0	23,6	67,7	-65,2	-65,2
Puglia	75	0	75	59,2	26,7	26,7
Basilicata	17,8	0	17,8	12	48,3	48,3
Calabria	41	0	41	37,8	8,5	8,5
Sicilia	90	0	90	143	-37,1	-37,1
Sardegna	70	0	70	82	-14,6	-14,6
<b>Italia</b>	<b>796,9</b>	<b>71</b>	<b>867,9</b>	<b>838,9</b>	<b>-5</b>	<b>3,5</b>

Fonte: PSR delle Regioni e delle Province Autonome italiane

Tutti i PSR attribuiscono un ruolo di particolare importanza nella gestione e modulazione del premio (tabella 5.5) al Piano di investimenti aziendali (PIA). Un Piano completo, capace di delineare gli sviluppi dell'azienda e di prospettare gli investimenti materiali e immateriali (co-finanziati dal PSR e non) è considerato un elemento determinante per l'accesso alla misura. A titolo di esempio possiamo citare il PSR Campania che propone un premio di 5.000 euro per tutti coloro che dimostrino di possedere i requisiti previsti dal bando. A questo premio, per i beneficiari che nel PIA prevedano investimenti aziendali a norma della misura 121, ne viene aggiunto uno ulteriore che, a seconda della tipologia di area (zone PSN) e della forma di erogazione (premio unico, abbuono di interessi o forma mista), può portare la somma concessa fino a 55.000 euro.

**Tabella 5.5 – Modalità di funzionamento della misura di primo insediamento**

<b>Regione</b>	<b>Premio minimo (euro)</b>	<b>Premio massimo (euro)</b>	<b>Elementi considerati per la concessione/modulazione del premio</b>	<b>Modalità di erogazione del premio</b>
Piemonte	40.000	55.000	Contenuto piano aziendale	C/c, forma mista
Valle d'Aosta	14.000	55.000	Contenuto piano aziendale volto alla diversificazione, all'introduzione di sistemi di qualità, all'introduzione di innovazioni	C/c, forma mista
Lombardia	17.000	25.000	Localizzazione aziendale	C/c, abbuono interessi
P.A. Bolzano	-	32.500	Qualifica professionale, tipologia azienda, contenuto piano, superficie aziendale, utilizzo servizi di consulenza	C/c
P.A. Trento	30.000	40.000	Tipologia aziendale, metodo di produzione	C/c
Veneto	10.000	30.000	Qualifica professionale, iscrizione anagrafe settore primario	C/c
Friuli V.G.	40.000	55.000	Localizzazione azienda, contenuto piano, formazione e utilizzo servizi di consulenza in campo ambientale	C/c, forma mista
Liguria	10.000	55.000	Contenuto piano aziendale	C/c, abbuono interessi, forma mista
Emilia Romagna	15.000	40.000	Contenuto piano aziendale, occupazione (almeno 0,7 ULA)	C/c
Toscana		40.000	Localizzazione azienda	C/c
Umbria		40.000	Contenuto piano aziendale (formazione, innovazione)	Abbuono interessi, forma mista
Marche	10.000	40.000	Contenuto piano aziendale	C/c, abbuono interessi
Lazio	30.000	55.000	Localizzazione azienda e sesso del conduttore	C/c, abbuono interessi, forma mista
Abruzzo	25.000	50.000	Contenuto piano aziendale, localizzazione aziende	C/c, abbuono interessi, forma mista
Molise	20.000	40.000	Contenuto piano aziendale, localizzazione aziende	C/c
Campania	5.000	55.000	Localizzazione azienda	C/c, abbuono interessi, forma mista
Puglia	25.000	45.000	Localizzazione azienda	C/c, abbuono interessi, forma mista
Basilicata	30.000	55.000	Contenuto piano aziendale	C/c, forma mista
Calabria		50.000	Redditività aziendale o occupazione (almeno 1 ULA)	C/c, abbuono interessi
Sicilia		40.000	RLSA di almeno 8 UDE	C/c, abbuono interessi, forma mista
Sardegna		35.000		C/c

Fonte: PSR delle Regioni e delle Province Autonome

Il PIA, previsto dal regolamento (CE) n. 1698/2005, è una grossa novità proposta dalla misura che, grazie a tale procedura cambia in parte la logica dell'intervento, non limitandosi, come nel passato, ad accompagnare il processo di *start up* aziendale ma tendendo a innescare processi di sviluppo e ammodernamento dell'impresa che possono aprire il ricorso ad altre tipologie di finanziamento previste dal PSR, concedendo, di fatto, il diritto a beneficiare di tali misure. Non a caso il Piano deve obbligatoriamente descrivere:

- la situazione di partenza dell'azienda, le tappe essenziali e gli obiettivi specifici prefissati per il suo sviluppo
- gli investimenti, la formazione, la consulenza e ogni altra richiesta per lo sviluppo dell'attività.

Accanto agli elementi obbligatori richiesti dal regolamento, le Regioni hanno previsto la descrizione di altri fattori quali le caratteristiche strutturali dell'azienda, le dinamiche occupazionali, gli elementi in grado di garantire la sostenibilità dell'investimento.

Le Regioni sono tenute a verificare periodicamente il raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano e a utilizzare lo stesso come parametro di verifica dello "stato di avanzamento lavori" per la concessione delle quote di premio.

In quasi tutti i programmi il Piano di investimenti aziendali tende a dar forma al Pacchetto giovani previsto dal PSN il cui obiettivo è quello di garantire l'accesso a tutte le misure che possano favorire l'avvio e il funzionamento della nuova impresa. Il pacchetto dovrebbe configurarsi come uno strumento d'intervento unico che attiva il premio e contemporaneamente anche altre misure (la cui scelta è riservata alle Regioni).

Speculare, in termini di beneficiari, alla misura di primo insediamento, ma comunque complementare a questa in termini di miglioramento e rinnovamento del capitale umano, è la misura 113 per il prepensionamento degli agricoltori anziani il cui obiettivo è quello di favorire processi di cessione aziendale.

I beneficiari della misura sono agricoltori con almeno 55 anni di età, che non abbiano raggiunto la normale età di pensionamento al momento della cessazione o con non più di 10 anni in meno della normale età di pensionamento e che:

- cedano l'azienda a un giovane al primo insediamento o a una persona fisica con meno di 50 anni o giuridica che rilevi l'azienda con il fine di ingrandire la propria
- cessino definitivamente ogni attività agricola a fini commerciali
- abbiano esercitato l'attività agricola nei dieci anni che precedano la cessazione.

Oltre il cedente, possono beneficiare del regime di prepensionamento anche gli eventuali lavoratori agricoli presenti in azienda, con almeno 55 anni di età, senza aver raggiunto l'età normale di pensionamento al momento della cessazione, che:

- cessino ogni attività agricola
- abbiano dedicato all'agricoltura, nei cinque anni che precedono la cessazione, almeno la metà del proprio tempo di lavoro, in qualità di collaboratori familiari o salariati agricoli
- abbiano lavorato nell'azienda ceduta per almeno due anni a tempo pieno nei quattro anni che precedono la cessazione
- siano iscritti a un regime di previdenza sociale.

L'aiuto al prepensionamento si configura come premio di durata non superiore ai 15 anni per il cedente e 10 per il lavoratore, non può essere concesso oltre il settantesimo anno di età del beneficiario e non deve superare la normale età di pensionamento. L'aiuto può anche configurarsi quale pensione complementare o integrativa. L'importo massimo di cui possono beneficiare i ceden-

ti è pari a 18.000 euro l'anno per un massimo di 180.000 euro, mentre per i lavoratori il corrispettivo annuo non può superare i 4.000 euro per un massimo di 40.000 euro.

La misura ha riscosso sempre poco successo in Italia, prima di tutto a causa dei vincoli troppo restrittivi posti dal regolamento e dalla programmazione regionale, ma anche perché il potenziale di impatto è stato interpretato in chiave di ammortizzatore sociale a favore delle fasce di lavoratori più colpite dalla riforma della PAC (Inea, 1997a), senza tener conto dei possibili effetti sugli assetti occupazionali del settore agricolo. Infatti, molti sono i PSR che attribuiscono alla misura esclusivamente un obiettivo di integrazione del reddito agricolo, nonostante questa misura, nell'intento del legislatore, abbia l'obiettivo di favorire il ricambio generazionale e dunque l'aumento dell'occupazione in agricoltura. Anzi, nell'attuale fase programmatica il ricorso a tale intervento si è ulteriormente ridimensionato, solo sette programmi prevedono l'attivazione della misura (Valle d'Aosta, Veneto, Toscana, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia), mentre altri prevedono solo una posta finanziaria finalizzata a coprire gli impegni presi nei precedenti periodi di programmazione.

Dal punto di vista del funzionamento e dei massimali di premio la programmazione regionale segue alla lettera le indicazioni del regolamento. È però interessante segnalare come essa sia considerata funzionale nell'ambito di una procedura integrata di intervento a favore dei giovani agricoltori, come nel caso del Pacchetto giovani, e diventi uno strumento di particolare importanza nel caso si integri con altre misure.

È proprio l'integrazione l'elemento fondamentale della politica nazionale e regionale a favore del capitale umano in agricoltura. Tale elemento è fortemente sottolineato in ambito regolamentare e si avvale di strumenti specifici nella programmazione regionale (Pacchetto e Piano d'investimento) tesi a favorire l'integrazione e l'utilizzo sinergico delle misure. L'efficacia della sinergia dipenderà fortemente dall'implementazione, attualmente demandata ai bandi di applicazione di questi strumenti, che dovrebbe favorire l'utilizzo delle singole misure nell'ambito di una procedura unica capace di garantire la certezza del finanziamento.

### *5.2.2 Interventi per la promozione di servizi alle imprese*

Gli uffici regionali responsabili dei servizi per l'agricoltura hanno seguito l'iter di approvazione del regolamento sullo sviluppo rurale ed elaborato un proprio disegno di attuazione delle misure, secondo un approccio condiviso (Vagnozzi, 2008), nell'ambito di un progetto interregionale sui servizi<sup>4</sup> che all'epoca era in corso (2003-2006), finanziato dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

In particolare, sin dalla prima emanazione del regolamento (CE) n. 1698/2005, le Regioni hanno ritenuto di poter evidenziare una evoluzione nell'impostazione del sistema di consulenza previsto dal regolamento (CE) 1782/2003 che lo istituiva. Infatti, con quest'ultimo, è stata prevista l'istituzione del sistema entro il 1° gennaio 2007 affidandogli la missione di sostenere gli agricoltori nell'applicazione della condizionalità (Criteri di gestione obbligatori (CGO) e Buone condizioni agronomiche e ambientali o (BCAA). Con il FEASR, invece, il ricorso alla consulenza aziendale ha come obiettivo la promozione della competitività del settore agricolo e forestale e viene accordato un sostegno agli imprenditori agricoli e forestali relativo alle spese di consulenza necessarie a migliorare il rendimento globale dell'azienda; la consulenza per la condizionalità diventa un obiettivo di partenza minimo.

Tale attività di approfondimento ha portato alla predisposizione di un documento denominato "Linee guida per la promozione del Sistema di Consulenza Aziendale in applicazione dei reg. (CE) n. 1782/2003 e reg.(CE) n. 1698/2005" che è stato trasmesso al Mipaaf nel febbraio 2006 nel tentativo di

---

<sup>4</sup> Progetto interregionale "Servizi di sviluppo agricolo" finanziato dalla legge n. 499/99.

cercare di condividere una posizione comune da negoziare con la Commissione europea. Tale posizione prevedeva, fra l'altro, la possibilità di attuare la misura 114 secondo una duplice finalità: la consulenza "per l'ottemperanza" e la consulenza "per lo sviluppo" (Zanni, 2005) intendendo che la misura potesse essere attuata avendo il solo obiettivo del supporto alle imprese per l'attuazione delle norme della condizionalità oppure il duplice obiettivo della condizionalità e del rendimento globale. Sulla base di tale documento è stata impostata la misura 114 nei PSR di quasi tutte le regioni.

Tuttavia, il tentativo di coordinare una presa di posizione comune è fallito, in quanto le organizzazioni professionali non ne hanno condiviso i contenuti e, dunque, le istituzioni regionali si sono trovate a gestire singolarmente i negoziati con la Commissione europea. L'interpretazione regionale è stata contestata dagli uffici dell'UE che hanno ritenuto indirizzare l'attuazione della misura 114 soltanto verso l'obiettivo del supporto alla condizionalità, sostenendo che il rendimento globale ne potesse essere un utile corollario. Il primo risultato operativo di questa impostazione riguarda la possibilità di usufruire del finanziamento per la consulenza soltanto per le imprese che ritengono di averne bisogno per la corretta applicazione della condizionalità.

A seguito dei negoziati con la Commissione gli elementi salienti presenti nei testi della misura 114 nei diversi PSR sono i seguenti:

- Contenuti: è prevista la possibilità di usufruire della consulenza per la condizionalità. Il miglioramento del rendimento globale diventa un'opzione secondaria e facoltativa
- Beneficiari: imprenditori agricoli e detentori di aree forestali che ricevono direttamente, sulla base di una istanza presentata all'istituzione preposta, un contributo alle spese per usufruire della consulenza
- Livello dell'aiuto: non può superare l'80% della spesa ammissibile, per un importo massimo di 1.500 euro per consulenza (fa eccezione la Sicilia che prevede un importo massimo pari a 1.000 euro per consulenza)
- Soggetti erogatori della consulenza: la consulenza deve essere erogata da strutture e non da singoli (l'unica eccezione riguarda l'Emilia Romagna); tali soggetti si sottopongono a una procedura di accreditamento volta a verificarne competenza e compatibilità. Nessuna Regione ha consentito ai Centri di assistenza agricola (CAA)<sup>5</sup> di presentare domanda di accreditamento; la Sicilia e l'Emilia Romagna consentono di accreditarsi solo a soggetti consulenti dei CAA, se dichiarano di non usare lo stesso personale che lavora con essi
- Modalità di verifica dei risultati della consulenza: è sempre prevista la stipula di un protocollo o contratto fra l'agricoltore e la società di consulenza che riporta i contenuti dell'attività di consulenza
- Si evidenzia che in Valle D'Aosta, Provincia di Trento, Provincia di Bolzano e Friuli Venezia Giulia la misura 114 non è stata attivata essendosi riservate le istituzioni pubbliche preposte la facoltà di rispondere alla obbligatorietà dell'istituzione del sistema di consulenza con fondi regionali e provinciali.

Alcune particolarità adottate dalle Regioni che applicano la misura riguardano i criteri di priorità per la scelta delle imprese beneficiarie della misura e le modalità di erogazione dell'aiuto. Come evidenzia la tabella 5.6, quasi tutte le Regioni (15 su 17) hanno seguito le indicazioni riportate nel PSN e cioè l'affiancamento della misura ad altri interventi in modo da renderne più efficaci gli effetti (giovani al primo insediamento, donne, pacchetti di misure, programmi finalizzati, adesione a sistemi di

---

<sup>5</sup> I Centri di assistenza agricola sono strutture nate in ottemperanza del decreto legislativo 165/99 sulla "Soppressione dell'AIMA e istituzione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA)" e hanno la funzione di assistere i produttori agricoli in merito all'applicazione dei procedimenti obbligatori richiesti dalla Politica Agricola Comunitaria; occupandosi quindi delle procedure amministrative per l'erogazione dei contributi UE alle imprese, essi sono stati ritenuti in condizioni di incompatibilità.

**Tabella 5.6 - Modalità di gestione della misura sull'utilizzo dei servizi di consulenza**

Regioni	Criteri di priorità per i beneficiari	Modalità di erogazione dell'aiuto
Piemonte	Giovani imprenditori agricoli al primo insediamento, programmi finalizzati (emergenze ambientali, fitopatie, patologie animali, ecc.)	Un solo intervento per azienda
Liguria	Giovani agricoltori, Zone Vulnerabili dai Nitri e Rete Natura 2000	Max 3 interventi in annualità diverse
Lombardia	Pacchetto di misure	Più interventi di consulenza in annualità diverse senza alcun limite
Veneto	Giovane imprenditore agricolo, pagamenti diretti (min 15.000 euro/anno), Zone vulnerabili da nitri e Rete Natura 2000, imprenditore agricolo professionale, imprenditrice agricola	Max 3 interventi in annualità diverse
Emilia-Romagna	Giovani imprenditori agricoli al primo insediamento	Max 3 interventi in annualità diverse
Toscana		Più interventi di consulenza in annualità diverse senza alcun limite
Umbria	Giovani imprenditori agricoli, pagamenti diretti (min 15.000 euro/anno o almeno 10.000,00 euro l'anno nelle zone montane e svantaggiate)	Max 3 interventi in annualità diverse
Marche	Sistemi di qualità, Aree ZVN e Natura 2000, innovazioni a basso impatto ambientale, tecniche di coltivazione ed allevamento migliorative del benessere degli animali e della sicurezza sul lavoro	
Lazio	Giovani imprenditori, sistemi di qualità, pagamenti diretti superiori (min 15.000 euro/anno), Aree ZVN e Natura 2000, imprenditori agricoli professionali, imprenditrici donne	Max 3 interventi in annualità diverse
Abruzzo	Giovani Agricoltori al primo insediamento, agricoltori e imprenditori forestali che accedono rispettivamente agli aiuti delle misure 121 e 122	Un solo intervento per azienda
Molise	Giovani Agricoltori al primo insediamento, pagamenti diretti (min 5.000 euro/anno), agricoltori che accedono agli aiuti delle misure 121 e 221	Un solo intervento per azienda
Campania	Giovani imprenditori agricoli, sistemi di qualità, pagamenti diretti (min 15.000 /anno), imprenditori agricoli titolari di diritti PAC, imprenditori agricoli e forestali professionali, imprenditrici agricole e forestali, imprese agricole e forestali caratterizzate da un'attività aziendale concentrata in comparti per i quali è previsto un forte ridimensionamento del sostegno comunitario (tabacco)	Max 3 interventi in annualità diverse, ma con intervallo di 24 mesi
Puglia	Giovani Imprenditori; pacchetti multimisura, pagamenti diretti (min 15.000 euro/anno), Rete Natura 2000	Più interventi di consulenza in annualità diverse senza alcun limite
Basilicata	Giovani agricoltori al primo insediamento	Max 3 interventi in annualità diverse
Calabria	Giovani imprenditori, pagamenti diretti (min 5.000 euro/anno) imprenditori agricoli titolari di diritti PAC, imprenditrici agricole e forestali	Più interventi di consulenza in annualità diverse senza alcun limite
Sicilia	Giovani agricoltori al primo insediamento, pagamenti diretti (min 15.000 euro/anno), Aree ZVN e Natura 2000	Max 3 interventi in annualità diverse
Sardegna		Più interventi di consulenza in annualità diverse senza alcun limite, ma con intervallo di 12 mesi

Fonte: Psr delle Regioni e delle Province Autonome

qualità). Otto Regioni hanno reso determinante per la scelta dei beneficiari l'importo dei pagamenti diretti di cui gli stessi sono fruitori (soglia minima di 10.000 euro o 15.000 euro per Veneto, Umbria, Lazio, Campania, Puglia e Sicilia, soglia minima di 5.000 euro per Molise e Calabria). In altri sei casi è condizione di priorità avere l'azienda situata in aree Natura 2000 e/o in Zone vulnerabili ai nitrati (ZVN).

Circa le modalità di erogazione dell'aiuto, dalla tabella 5.6 si evince come il numero di volte in cui un'impresa può usufruire della consulenza, nel periodo di applicazione del regolamento, e l'intervallo di tempo fra una consulenza e l'altra è estremamente variabile tra Regioni: si va da un solo intervento pari a un massimo di 1.500 euro per l'intero periodo di applicazione della misura alla possibilità di cumulare più consulenze (anche tre) intervallate da periodi di tempo differenziati (in qualche caso 12 mesi, in qualche altro 24 mesi). Nella gran parte dei casi questa situazione non deriva da scelte regionali, ma da richieste della Commissione europea in sede di negoziato.

Un altro aspetto che ha suscitato interesse e dibattito rispetto alle modalità di attuazione della misura 114 è stato quello relativo ai criteri e alle procedure per la scelta, da parte delle istituzioni regionali, degli organismi delegati a fornire la consulenza alle imprese. Infatti il regolamento (CE) n. 1974/2006 che reca disposizioni attuative relative al regolamento (CE) n. 1698/2005 prevede che tali soggetti siano opportunamente verificati su tre elementi: curriculum, struttura, personale. Pertanto, sulla base delle dichiarazioni ufficiali di alcune Regioni o dei testi degli avvisi pubblici emanati per gli accreditamenti, alcuni ordini professionali hanno ritenuto di essere stati in qualche modo danneggiati dai criteri previsti e hanno avviato procedure di ricorso delle quali si attende l'esito. Tali ricorsi sono motivati dalla convinzione degli ordini professionali di poter avere una sorta di esclusiva nei riguardi della consulenza e di non avere necessità di formazione specifica, come richiesto da alcune Regioni.

Come si è detto in precedenza, la misura 115 è strettamente correlata alla 114, sostenendo le spese per l'avvio delle attività di consulenza a soggetti nuovi o per attività innovative. Essa risulta attivata solo in sette regioni: Piemonte, Liguria, Provincia di Bolzano, Umbria, Lazio, Campania, Calabria. I destinatari sono gli imprenditori agricoli e forestali, mentre i beneficiari che possono usufruire dell'aiuto sono i soggetti prestatori dei servizi singoli o associati, a cui si aggiungono in alcuni casi le forme associative tra imprenditori agricoli (Piemonte, Campania e Calabria) o la stessa Regione come nel caso del Piemonte. Il livello dell'aiuto risulta diversificato, in quanto l'investimento massimo ammissibile può variare da 1.600 euro annuali per soggetto (Campania) a 200.000 euro per l'intero periodo di avviamento (Calabria).

La formazione professionale e l'informazione per gli addetti del settore agricolo e forestale è regolata dalla misura 111, la quale risulta attivata per tutte le Regioni tranne la Valle d'Aosta e il Friuli Venezia Giulia. Come per la misura precedente, anche la 111 attua un'importante distinzione tra destinatari delle azioni e beneficiari dei contributi:

- i destinatari sono per tutte le Regioni gli imprenditori e gli operatori singoli e associati dei settori agricolo e forestale, nonché in nove regioni anche coadiuvanti familiari e lavoratori dipendenti delle aziende agricole e forestali<sup>6</sup> e in tre Regioni<sup>7</sup> anche i soggetti che operano nei servizi di consulenza, formazione e informazione
- i beneficiari sono distinti a secondo del tipo di azione secondo una griglia di soggetti molto ampia, di cui in molti casi è prevista la compresenza.

Per la formazione essi sono così distinti:

---

<sup>6</sup> Liguria, Lombardia, Veneto, Provincia di Bolzano, Emilia Romagna, Umbria, Abruzzo, Puglia, Basilicata.

<sup>7</sup> Lombardia, Marche e Basilicata.

- soggetti specializzati ed enti pubblici (comprese la Regione e le Province)
- imprenditori agricoli singoli e associati e relativi coadiuvanti familiari, detentori di aree forestali e dipendenti agricoli e forestali in 12 regioni<sup>8</sup>
- giovani agricoltori al primo insediamento in sette regioni<sup>9</sup>.

Per l'informazione i beneficiari sono:

- soggetti specializzati ed enti pubblici (comprese la Regione e le Province)
- imprenditori agricoli singoli e associati e relativi coadiuvanti familiari, detentori di aree forestali e dipendenti agricoli e forestali, nonché giovani agricoltori al primo insediamento in sei regioni<sup>10</sup>
- istituti universitari e altri enti di ricerca pubblici e privati (Lombardia e Emilia Romagna).

Come per la misura 114, anche la 111 prevede un'ampia variabilità circa la tipologia dell'aiuto erogato. Fermo restando che la misura permette di concedere un contributo fino al 100% delle spese ammissibili, per le quali non è indicato un importo limite, permangono le seguenti differenziazioni:

- varie percentuali massime di contribuzione in funzione delle due tipologie di azione previste (formazione e informazione) e, in alcuni casi, delle sottomisure o tipologie di intervento previste al loro interno, che possono oscillare dal 70% (Umbria per gli interventi formativi acquistati dal mercato) al 90% (Emilia Romagna azione 1 per formazione e informazione, Abruzzo, Basilicata per la formazione)
- indicazione di un importo limite del contributo che varia anch'esso in funzione delle diverse azioni, nonché delle tipologie di intervento previsto, come per esempio i 1.500 euro di Marche e Lazio per il tutoraggio aziendale e i 3.000 euro per anno solare di Emilia Romagna, Abruzzo e Molise per i *voucher* alle imprese
- una riserva finanziaria minima per specifici temi (la Puglia ha destinato il 20% dei fondi alle tematiche ambientali e 4 milioni di euro della dotazione finanziaria pubblica ai giovani agricoltori beneficiari della misura 112).

In merito alle scelte attuative, sostanzialmente la misura 111, in particolare per le azioni di formazione, è riproposta in maniera tradizionale cioè secondo modalità e contenuti già previsti e utilizzati nelle precedenti programmazioni. Uniche vere novità sono: l'aggiunta degli interventi informativi che pure erano presenti in passato, ma in altre misure, e il riferimento all'obiettivo della diffusione dell'innovazione.

### 5.3 Conclusioni

Nel complesso l'intervento previsto dal regolamento sullo sviluppo rurale per la promozione del capitale umano sembra possedere alcuni importanti requisiti per essere incisivo ed efficace. Al di là delle specifiche caratteristiche delle misure di cui si compone, un elemento che dovrebbe potenziarne gli effetti è l'integrazione e la sinergia prevista in molti PSR fra le azioni sul capitale umano e fra queste e le altre misure sia dell'Asse 1 che degli altri assi.

L'intervento pubblico sinergico è particolarmente funzionale alle azioni a favore della imprenditorialità. La strategia proposta dal regolamento per lo sviluppo rurale e quella prevista nel Piano strategico nazionale si fondono proprio su questo elemento, ritenuto fondamentale per mantenere il set-

---

<sup>8</sup> Piemonte, Veneto, Province di Bolzano e Trento, Emilia Romagna, Umbria, Marche, Abruzzo, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia.

<sup>9</sup> Provincia di Trento, Emilia Romagna, Lazio, Molise, Puglia, Basilicata, Sicilia.

<sup>10</sup> Piemonte, Lombardia, Provincia di Bolzano, Emilia Romagna, Molise, Sicilia.

tore agricolo competitivo in termini produttivi e sostenibile per ciò che riguarda gli aspetti ambientali. Va comunque sottolineato che, nel caso l'implementazione delle misure segua le tradizionali vie di concessione del premio, si rischia di perdere parte dell'efficacia dell'intervento e non seguire le indicazioni che provengono direttamente dal mondo agricolo, di avere la possibilità di utilizzare più strumenti contemporaneamente per l'avvio e lo sviluppo dell'impresa (OIGA, 2007).

Gli interventi relativi ai servizi di sviluppo si sono avviati con molte speranze di rilancio del settore, ma anche con numerosi interrogativi legati soprattutto alla capacità della misura 114 di destare reale interesse negli imprenditori sia per le modalità procedurali previste sia per il ridimensionamento dei contenuti che la Commissione europea ha chiesto alle Regioni.

In Italia, infatti, gli imprenditori agricoli, in base alle modalità finora utilizzate dalle istituzioni preposte, hanno sempre fruito dell'intervento pubblico di consulenza in maniera passiva, partecipando cioè a progetti gestiti da soggetti specializzati che hanno un rapporto diretto con il committente pubblico; solo in qualche regione all'imprenditore viene richiesto di partecipare finanziariamente ai costi del servizio. La misura 114 prevede, invece, un ruolo attivo dell'imprenditore che concorda con il proprio consulente le attività, ne sostiene i costi e viene parzialmente rimborsato dall'istituzione pubblica. Questo radicale cambiamento di ruolo, insieme al ridotto importo dell'aiuto (max 1500 euro per consulenza), potrebbero rallentare l'avvio della misura.

Le Regioni, inoltre, ritengono estremamente riduttivo che la misura debba principalmente orientarsi al supporto per l'attuazione delle norme della condizionalità, perché allo stato attuale poche imprese richiederebbero la consulenza su quei temi, mentre la competitività e il rendimento globale sono obiettivi su cui c'è maggiore sensibilità e attesa.

Probabilmente, nei fatti, il timore dei rappresentanti delle Regioni può rispecchiare un problema reale; tuttavia, la lettura complessiva della realtà agricola e rurale porta a un'analisi un po' più complessa.

La sensibilità delle imprese rispetto ai temi della condizionalità non è molto alta, viene percepita come un obbligo a cui sottoporsi e non se ne colgono i risvolti più generali che la rendono di estrema importanza soprattutto in relazione all'impostazione futura della politica agricola e del sostegno dell'Unione europea al settore agricolo. L'aiuto alle imprese agricole sarà sempre più condizionato dal comportamento produttivo e dal controllo delle modalità di lavoro delle imprese; pertanto un sistema di consulenza sostenuto dalle istituzioni pubbliche dovrebbe anche porsi l'obiettivo "formativo" di promuovere tale consapevolezza fra gli imprenditori per sostenerli in questa evoluzione.

Sicuramente un importante problema delle imprese agricole, acuitosi con la riforma Fischler, è la competitività delle loro produzioni che operativamente si sostanzia nella scelta di cosa produrre, quale processo produttivo scegliere, come e dove vendere. Questi interrogativi fanno parte dei contenuti classici dell'attività di consulenza e di servizio che accompagna l'imprenditore nelle scelte tenendo nell'opportuna considerazione gli aspetti tecnici, quelli economico-finanziari e quelli organizzativi. Tuttavia, in Italia negli ultimi decenni non si è riusciti a strutturare un sistema di servizi alle imprese stabile a cui fare costante riferimento e che derivi la propria missione da politiche regionali determinate con fonti finanziarie specifiche. La consulenza e la divulgazione sono, ormai da tempo e in quasi tutte le regioni, istituzionalmente normate, ma soggette per la loro operatività alla presenza o meno nella politica comunitaria di finanziamenti dedicati. Questa condizione può portare anche a forzare gli strumenti finanziari disponibili per coprire con essi tutte le necessità e quindi a rispondere in maniera parziale sia alle esigenze più generali che ai bisogni scaturiti dall'applicazione della condizionalità.



## CAPITOLO 6

# LE POLITICHE A FAVORE DELLA QUALITÀ

### 6.1 Introduzione

La politica di sviluppo rurale definita con riferimento al passato e all'attuale periodo di programmazione ha posto una maggiore enfasi sulla necessità di migliorare il livello qualitativo dei prodotti alimentari, introducendo delle specifiche misure dirette a favorire l'adesione degli agricoltori ai sistemi di qualità comunitari, attualmente disciplinati dai Regolamenti (CE) n.510/2006 (prodotti con denominazione di origine, DOP e IGP), n. 509/2006 (Specialità tradizionali garantite, STG), n. 479/2008 (denominazioni di origine e indicazioni geografiche nell'ambito della nuova Organizzazione Comune del Mercato Vitivinicolo (OCM vino)<sup>1</sup> e n. 834/2007 (prodotti biologici) e a quelli regionali e nazionali già riconosciuti o, eventualmente, ancora da riconoscere (misura 132); la promozione dei prodotti compresi in tali sistemi di qualità da parte delle associazioni di produttori (misura 133).

Come ormai noto, infatti, con il riconoscimento dei diversi sistemi di qualità e la partecipazione degli agricoltori agli stessi si perseguono alcuni obiettivi fondamentali che, di volta in volta e a seconda della tipologia di prodotti di qualità, privilegiano gli interessi dei consumatori, dei produttori, delle istituzioni ai diversi livelli di governo e, quindi, della collettività.

I consumatori, infatti, sono sempre più interessati ad acquistare alimenti che, oltre a essere tracciati e sicuri dal punto di vista igienico-sanitario, hanno caratteristiche positive dal punto di vista dietetico e nutrizionale (salubrità), legate al territorio di origine e alle tradizioni locali e/o sono ottenuti con processi (non solo produttivi) rispettosi dell'ambiente, dei lavoratori e del benessere degli animali.

Nell'ottica dei produttori, invece, l'obiettivo prevalente è quello di conseguire un maggiore valore aggiunto dalla vendita dei prodotti di qualità rispetto a quelli convenzionali, grazie al maggior grado di differenziazione dei primi rispetto ai secondi, che li renda competitivi anche a fronte di coloro che possono contare su minori costi dei fattori produttivi. Altre finalità possono identificarsi con la fornitura di una garanzia circa le caratteristiche del prodotto ai clienti intermedi e finali che abbiano familiarità con i sistemi di garanzia sottostanti i diversi regolamenti sopra citati e, nel caso dei prodotti con denominazione di origine, la maggiore enfasi posta sulla logica della qualità da aziende che abbiano già adottato un sistema di gestione per la qualità e la qualificazione complessiva del paniere di prodotti offerto, dove il prodotto DOP/IGP funge da "medaglia" (Belletti et al, 2007). In particolare, se si tratta di prodotti di origine di grande fama, che possono contare su ampie quantità di prodotto o che comunque hanno una denominazione che funge da reale vantaggio competitivo a livello internazionale e nazionale, talvolta anche evocando l'immagine del territorio di origine, l'obiettivo perseguito è soprattutto la tutela degli stessi da fenomeni di agropirateria e *italian sounding*<sup>2</sup> (Dessi, 2008). Nel caso dei prodotti biologici, infine, al perseguimento di un maggior valore aggiunto, spesso sono associate finalità a valenza eticoambientale.

In tale contesto, non è indifferente il ruolo giocato dalla grande distribuzione organizzata,

---

1 Il regolamento quadro della nuova OCM è stato pubblicato a giugno 2008 e, per analogia con i prodotti con DOP e IGP, si ritiene che anche le indicazioni geografiche tipiche faranno parte dei sistemi di qualità indicati nel Reg. (CE) 1698/2005. La nuova classificazione dei vini entrerà in vigore il 1° agosto 2009.

2 Il fenomeno dell'*italian sounding* fa riferimento all'utilizzazione per prodotti stranieri di denominazioni, immagini, marchi e ricette che richiamano all'Italia, "suonano" italiani, appunto, pur non avendo nulla di origine italiana, in quanto rappresentano delle mere imitazioni.

che, in generale, vincola l'utilizzo di questo canale commerciale al volume della produzione. È, tuttavia, importante che i costi della qualità - non solo quelli di certificazione e dei relativi controlli<sup>3</sup> - siano non scaricati interamente sui produttori agricoli, come avviene attualmente nella maggior parte dei casi, ma ripartiti tra tutti coloro che partecipano alla filiera, riconoscendo ai primi un prezzo alla produzione più elevato.

Per quanto riguarda le istituzioni pubbliche, diversi sono gli obiettivi perseguiti a seconda dei livelli di governo considerati. Al di là degli aspetti normativi, legislativi e di programmazione delle politiche della qualità, mentre a livello centrale si garantisce il buon funzionamento del sistema dei controlli sui prodotti certificati, le istituzioni locali promuovono le produzioni di qualità - prevalentemente prodotti con denominazione di origine, anche se non mancano casi di riconoscimento dei distretti del biologico - costruendo dei percorsi di sviluppo che le valorizzano congiuntamente alle altre risorse locali (storiche, culturali, naturali) e alla crescita e alla qualificazione, almeno, del settore turistico.

Tuttavia, spesso gli obiettivi perseguiti dai diversi soggetti non vengono conseguiti. Molti consumatori pur avendo familiarità con le diverse tipologie di prodotti certificati diffidano della loro qualità, soprattutto nel caso del biologico, in quanto ripongono una scarsa fiducia sulla buona fede dei produttori e sull'efficacia dei controlli, per cui, in entrambi i casi, non hanno una elevata propensione a pagare prezzi superiori per prodotti ritenuti analoghi a quelli non certificati; i produttori hanno molte difficoltà, da un lato a vendere i prodotti di qualità a prezzi superiori a quelli convenzionali, se non commercializzati direttamente, nonostante i maggiori costi sostenuti, dall'altro a contrastare le contraffazioni dei prodotti tipici; inoltre le istituzioni locali non sempre sostengono con successo percorsi virtuosi di sviluppo basati anche sulla valorizzazione dei prodotti di qualità.

Soprattutto con riguardo ai prodotti con denominazione di origine, le politiche poste in essere dagli operatori economici, se esistenti, hanno spesso finalità difensive piuttosto che di sviluppo, per cui viene trascurato l'aspetto promozionale e di marketing. Dal canto loro, anche le istituzioni pubbliche, oltre a farsi garanti del sistema di controlli implementato per ciascuna tipologia di sistema di qualità, privilegiano lo strumento del sostegno all'adesione dei produttori ai diversi sistemi di qualità piuttosto che alla promozione dei prodotti.

Ne consegue che, nel caso dei prodotti sia con denominazione di origine che biologici, frequentemente i produttori decidono di non certificare il prodotto o di certificarlo fin tanto che c'è un sostegno pubblico diretto a coprire i costi di certificazione e dei relativi controlli o anche a compensare il minor reddito derivante dal passaggio dal convenzionale al biologico, in quanto l'uso del marchio spesso è ritenuto poco o non remunerativo (Belletti et al, 2007).

A tale situazione contribuisce negativamente anche la ridotta dimensione delle aziende agricole, che caratterizza soprattutto alcuni comparti, come, ad esempio, quello olivicolo e ortofrutticolo, esistendo una relazione inversa tra l'incidenza media unitaria del costo di certificazione e la quantità prodotta. Se i prodotti sono commercializzati sul mercato locale, inoltre, il marchio perde di attrattiva, in quanto acquisisce maggiore importanza la fiducia riposta dai consumatori sulle singole imprese.

Tuttavia, anche alcuni prodotti di maggior fama iniziano a dare segnali di crisi. È ormai noto

---

<sup>3</sup> Ulteriori costi aggiuntivi, infatti, sono costituiti da quelli di adattamento strutturale e operativo sostenuti dalle imprese per adottare il disciplinare, da quelli di non conformità, derivanti dal mancato collocamento sul mercato dei prodotti non conformi agli standard previsti dal disciplinare, da eventuali costi di promozione o connessi alla necessità di vigilare su eventuali usi impropri della denominazione, nel caso dei prodotti DOP/IGP (Belletti, Marescotti, 2007), e i costi di adesione al consorzio di tutela, se esistente.

il caso del Parmigiano Reggiano i cui prezzi alla produzione sono tali da non riuscire a compensare i costi di produzione e che, insieme ad altri formaggi, come Taleggio, Fontina e Asiago, nel 2007, hanno mostrato una contrazione del giro di affari.

Per quanto sintetico e sicuramente non esaustivo, questo quadro dà alcuni elementi per capire come lo sviluppo della qualità dei prodotti implichi la gestione di un processo piuttosto complesso per il coinvolgimento e il coordinamento di una pluralità estremamente differenziata di attori, non solo privati ma anche pubblici. Le politiche pubbliche a favore della qualità delle produzioni agricole, poste in essere a livello comunitario, nazionale, regionale e sub-regionale, pertanto, oltre a coordinarsi tra loro, devono rispondere con azioni altrettanto articolate e non focalizzate su singoli strumenti di intervento o aspetti da affrontare (ad esempio, ricerca, promozione, commercializzazione, ecc.).

Da questo punto di vista, il regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale risponde in modo adeguato, sebbene non esaustivo, a tale necessità, prevedendo la possibilità di attivare una molteplicità di misure, non solo quelle specificatamente dirette ai prodotti di qualità, che possono essere utilizzate congiuntamente per mettere a punto strategie ben strutturate a favore di tali prodotti. Pur inserendo le misure sulla qualità nell'Asse Competitività, il potenziamento della qualità dei prodotti è inoltre a sua volta, strumentale, non solo al rafforzamento della competitività del settore agricolo, ma anche al conseguimento di altri obiettivi, quali la tutela dell'ambiente, tramite lo sviluppo dell'agricoltura biologica, la crescita della competitività dei territori rurali, grazie alle produzioni biologiche e con denominazione di origine, nonché la salvaguardia del patrimonio culturale locale. Tutto ciò in accordo con gli Orientamenti strategici comunitari, che sottolineano la necessità di garantire la massima sinergia tra gli assi e all'interno di ciascuno di essi, pur non identificando nello sviluppo delle produzioni di qualità un'azione chiave specifica, se non nel caso dell'agricoltura biologica, diretta prioritariamente a migliorare l'ambiente e le zone di campagna.

Il Piano strategico nazionale, dal canto suo, inserisce tra gli obiettivi prioritari dell'Asse 1 anche il consolidamento e lo sviluppo della qualità della produzione agricola e forestale e individua, oltre all'adesione ai sistemi di qualità da parte degli agricoltori e alla promozione dei relativi prodotti da parte delle associazioni di produttori, una serie di azioni funzionali al conseguimento di tale obiettivo, da realizzare a titolo delle diverse misure di sviluppo rurale, come l'ammodernamento aziendale, lo sviluppo e la diffusione degli strumenti dell'Information and communication technology e la realizzazione di investimenti diretti a favorire la concentrazione dell'offerta dei prodotti di qualità e la messa a punto di adeguate strategie di marketing e commerciali, così da assicurare un sempre più spinto orientamento al mercato delle imprese. Per ciascun aspetto di rilievo nel panorama dello sviluppo rurale a livello nazionale e regionale – qualità, ricambio generazionale, tutela dell'ambiente, agroenergie, ecc. – il PSN, inoltre, propone alcuni strumenti e modalità di intervento, che consentono di affrontare ciascun problema in tutte o quasi le sue sfaccettature e di coordinare gli interventi finanziati con la politica di sviluppo rurale con quelli realizzati tramite le politiche comunitarie, nazionali e regionali messe a punto nei singoli settori di interesse.

È in fase di attuazione, tuttavia, che gli Stati membri o le Regioni, come nel caso dell'Italia, hanno la facoltà di attribuire una maggiore o minore importanza alla politica per la qualità nell'ambito della più generale politica di sviluppo rurale, in termini sia di obiettivi, strategie e strumenti previsti che di risorse finanziarie destinate alle specifiche misure per la qualità contemplate negli ultimi due regolamenti sul sostegno allo sviluppo rurale (CE) n. 1257/1999 e n.1698/2005). A questo proposito, quindi, si pone l'esigenza di verificare gli obiettivi e gli orientamenti definiti nel Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale dall'Autorità centrale (Mipaaf) in tema di qualità e come questi siano stati, rispettivamente, recepiti e declinati dalle Regioni italiane nell'ambito dei relativi Programmi di sviluppo rurale.

## 6.2 La politica di sviluppo rurale a favore dei prodotti di qualità nel PSN

Nella passata programmazione, la politica per la qualità definita nell'ambito della più generale politica di sviluppo rurale delle diverse regioni italiane è stata affidata all'attivazione della misura m) commercializzazione dei prodotti di qualità<sup>4</sup>, in seno alla quale sono state finanziate varie tipologie di azioni, tra cui quelle attualmente previste dal regolamento (CE) n.1698/2005. Tale misura ha avuto diverse difficoltà di spesa e attuazione dovute, a seconda della tipologia di azione di volta in volta attivata (non sempre legata in modo diretto, peraltro, alla commercializzazione dei prodotti di qualità)<sup>5</sup>, ai seguenti motivi:

- difficoltà di tipo gestionale, connesse all'innovatività e/o alla complessità degli interventi previsti
- costo della certificazione e dei relativi controlli, non sempre compensato dal riconoscimento di un più elevato valore aggiunto da parte del mercato, per cui, laddove l'azione di adesione ai sistemi di qualità è stata prevista, la risposta da parte degli agricoltori è stata debole
- scarsa rispondenza degli interventi previsti alle esigenze degli operatori del settore agroalimentare
- mancanza di un'attività di animazione e informazione adeguata per sensibilizzare gli operatori circa i vantaggi che potrebbero derivare dal potenziamento delle produzioni di qualità
- scarsa diffusione di una cultura della qualità nel mondo dell'imprenditoria agricola
- mancanza di una strategia diretta a migliorare la commercializzazione dei prodotti agricoli di qualità integrata, strutturata e radicata nell'impianto programmatico dei diversi Piani operativi regionali e Piani di sviluppo rurale (Viganò, 2005).

Si consideri, inoltre, che alla misura m) è stato attribuito l'1% delle risorse pubbliche complessivamente destinate al finanziamento dei PSR, percentuale che ha subito una riduzione nel corso del periodo di programmazione 2000-2006 a causa delle difficoltà di spesa.

In questa nuova fase di programmazione, pertanto, mediante la predisposizione, a livello nazionale, del Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale e, a livello regionale, dei Programmi di sviluppo rurale, sono stati compiuti notevoli sforzi per garantire una maggiore efficacia della politica per la qualità e, quindi, un suo maggiore contributo allo sviluppo delle aree rurali. È stata, infatti, recepita fattivamente la necessità di perseguire l'obiettivo qualità attraverso l'attivazione non solo delle due misure a questo dirette, ma di tutte quelle che possono contribuire a potenziare le produzioni di qualità, afferenti anche agli Assi 2 e 3 e di utilizzarle in maniera integrata e sinergica, mediante l'adozione di strumenti specifici, per conseguire altresì obiettivi territoriali o di filiera.

Come già anticipato, tra gli obiettivi prioritari dell'Asse 1 perseguiti dal PSN, infatti, il secondo, "Consolidamento e sviluppo della qualità della produzione agricola e forestale", è rivolto ai pro-

4 In realtà, le misure "sostegno agli agricoltori che partecipano ai sistemi di qualità" (misura 132) e "sostegno alle associazioni di produttori per attività di informazione e produzione riguardo ai prodotti che rientrano nei sistemi di qualità" (misura 133) sono state introdotte dalla revisione di medio termine della PAC (2003) già nella passata programmazione. Tuttavia, tali misure non sono state attivate dalle regioni italiane sia perché le tipologie di intervento da queste previste, soprattutto nel caso della misura 132, venivano già realizzate con l'attuazione della misura m) in varie regioni, sia a causa dell'indisponibilità di risorse non impegnate nell'ambito dei PSR 2000-2006.

5 Oltre all'allestimento di sistemi innovativi di commercializzazione e di assistenza all'esportazione, di strutture espositive permanenti, di spazi vendita interaziendali e alla creazione di nuovi canali commerciali, infatti, la misura m) ha finanziato, ai fini dello sviluppo e della commercializzazione di produzioni di qualità: la realizzazione di ricerche di mercato e progetti di marketing; l'ideazione, la progettazione, lo sviluppo di prodotti, la definizione di nuovi disciplinari, la verifica e la revisione di quelli esistenti; la realizzazione di attività o di progetti per l'applicazione dei Regg. (CE) n. 2081/92 (DOP e IGP), n. 2082/92 (STG) e n. 2092/91 (agricoltura biologica); l'utilizzazione di consulenze e servizi simili; gli investimenti relativi all'ottenimento di certificazioni di sistema e di prodotto; l'adesione a sistemi di qualità; la costituzione, l'avviamento e/o l'ampliamento di cooperative agricole, associazioni di produttori, gruppi di imprese, consorzi di tutela; il miglioramento della presentazione dei prodotti di qualità; le campagne di educazione alimentare; l'allestimento di laboratori di analisi di organismi di certificazione.

dotti di qualità. Le azioni chiave individuate nell'ambito di questo obiettivo si identificano con l'avvio di processi diretti al miglioramento degli standard qualitativi dei prodotti agricoli e ad assicurare l'integrazione di filiera.

In realtà, coerentemente con la filosofia che ispira il PSN, anche riguardo a questo obiettivo si cerca di promuovere l'integrazione non solo lungo la filiera, ma a tutti i livelli e mediante l'utilizzo di numerosi strumenti, alcuni dei quali già sperimentati nella passata programmazione, così da massimizzare l'efficacia degli interventi e assicurare la sostenibilità economica e sociale dell'attività agricola. Oltre a ribadire la necessità di garantire la complementarità della politica di sviluppo rurale con le specifiche politiche per la qualità poste in essere a livello comunitario, nazionale e regionale, il PSN, infatti, cerca di orientare le Regioni verso un maggiore rafforzamento dell'integrazione tra misure *intra* e *inter* Asse, promuovendo l'utilizzazione di alcuni strumenti privilegiati, quali i Pacchetti aziendali e i Progetti integrati.

Attraverso i primi, i singoli agricoltori aderiscono a una molteplicità di misure, tutte dirette a perseguire uno specifico obiettivo, in questo caso il miglioramento del livello qualitativo dei prodotti agricoli. È chiaro, infatti, come non solo le due misure dell'Asse 1 dirette specificatamente ai prodotti di qualità - sostegno agli agricoltori che partecipano ai sistemi di qualità alimentare (132) e sostegno alle associazioni di produttori per attività di informazione e promozione riguardo ai prodotti che rientrano nei sistemi di qualità alimentare (133) - possano essere strumentali al perseguimento dell'obiettivo prioritario sopra ricordato, in quanto sono numerose le misure previste dal Regolamento (CE) n. 1698/2005 che, in modo più o meno diretto, possono contribuirvi: si pensi all'ammodernamento delle aziende agricole (121), che consente di adeguare le strutture aziendali ai requisiti fissati nei disciplinari di produzione da un punto di vista sia operativo che organizzativo, alle azioni nel campo della formazione professionale e dell'informazione, inclusa la diffusione di conoscenze scientifiche e pratiche innovative, rivolte agli addetti dei settori agricolo, alimentare e forestale (111), all'accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali (123), ad esempio, ma anche agli interventi per la valorizzazione delle aree rurali dell'Asse 3.

Con i Progetti integrati, invece, si perseguono degli obiettivi tematici (si individua, ad esempio, un tema catalizzatore intorno a cui si costruisce una strategia di sviluppo), territoriali o il rafforzamento delle filiere di qualità, tutti ambiti dove i prodotti di qualità possono giocare un ruolo fondamentale per la loro attitudine a essere impiegati nei processi di rafforzamento della competitività sia del settore agricolo che dei singoli territori.

L'inserimento dei prodotti di qualità nei Progetti integrati, qualunque ne sia la natura, è particolarmente importante, in quanto, in questo modo, si può concorrere, sebbene con intensità diverse a seconda della tipologia di progetto considerato, a risolvere il frequente problema del mancato riconoscimento agli agricoltori del valore aggiunto superiore che caratterizza tali prodotti rispetto a quelli ottenuti con tecniche agricole convenzionali o con materie prime, cultivar, razze animali e metodi di produzioni non locali. I Progetti integrati, infatti, implicano un'integrazione orizzontale e - nel caso dei Progetti di filiera-sicuramente verticale tra i diversi operatori e un'organizzazione predefinita di tutte le attività, che dovrebbero assicurare il collocamento dei prodotti sul mercato finale e a condizioni più vantaggiose.

Tuttavia, le Regioni hanno la facoltà di utilizzare degli strumenti meno incisivi, ma sicuramente più agevoli da gestire, per assicurare l'integrazione degli interventi, come, ad esempio, la modulazione dei premi o dei tassi di cofinanziamento pubblico, nell'ambito non solo delle misure concernenti i prodotti di qualità, ma anche delle altre (ad esempio, riguardo alla misura "investimenti aziendali", si potrebbe prevedere di accordare un tasso di cofinanziamento superiore alle aziende che producono prodotti con denominazione di origine, a quelle biologiche o a entrambe) o la fissazione di criteri di priorità nell'accesso ai finanziamenti pubblici in funzione di specifiche scelte operate dagli agricoltori.

Per quanto riguarda, in particolare, l'agricoltura biologica, un certo grado di integrazione è implicito già nell'organizzazione delle misure previste dal regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale, in quanto questa viene sostenuta tramite la misura (214), inserita nell'Asse 2 e, a seconda delle scelte regionali, anche dalle due misure sulla qualità incluse nell'Asse 1. Le Regioni, infatti, in sede di programmazione, hanno dovuto decidere se contribuire alla copertura dei costi di certificazione e alle spese per controlli tramite la misura 214 o la 132. La seconda opzione è sicuramente migliore, non solo perché, in questo modo, si può attivare anche per l'agricoltura biologica la misura sulla promozione dei prodotti di qualità, ma soprattutto nell'ambito della misura 214 perché si può disporre di un ammontare superiore di risorse, a favore dell'agricoltura biologica - che dovrebbe portare a un innalzamento del numero di beneficiari - e potrebbero usufruire di un sostegno diretto alla certificazione un numero maggiore di aziende rispetto a quelle che aderiscono alla misura stessa, implicando una minore distorsione della concorrenza<sup>6</sup>.

Rispetto agli altri prodotti di qualità, comunque, il contributo delle produzioni biologiche allo sviluppo sostenibile nelle sue diverse componenti (economica, sociale e ambientale) è sicuramente più articolato. Il PSN, infatti, riconosce gli effetti positivi dell'agricoltura biologica sul suolo, in termini di minore inquinamento, erosione e riduzione della sostanza organica e la stessa rientra tra le azioni chiave individuate per conseguire tutti gli obiettivi prioritari dell'Asse 2, quali "Conservazione della biodiversità e tutela e diffusione di sistemi agroforestali ad alto valore naturale", "Tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche superficiali e profonde", "Riduzione dei gas serra" e "Tutela del territorio", con particolare riguardo al suolo. Si tratta di obiettivi, peraltro, fortemente legati a quelli dell'Asse 3, relativi alla valorizzazione delle risorse naturali e paesaggistiche nelle aree rurali, che, come sottolineato nel PSN, non possono prescindere dalla tutela delle diverse componenti ambientali. La valorizzazione delle aree rurali, infine, oltre che sulla diversificazione delle attività extra agricole, poggia sulla rivitalizzazione e sullo sviluppo delle attività aziendali e di quelle connesse all'agricoltura, per cui il PSN ribadisce la necessità che le Regioni, nel definire la propria strategia di sviluppo rurale, considerino congiuntamente il potenziale impatto delle misure afferenti a tutti gli Assi rispetto ai singoli obiettivi prioritari definiti nei relativi PSR. Non a caso, tra i fabbisogni del settore agroindustriale e forestale, vi è "il miglioramento dell'integrazione tra le misure a favore della qualità previste nei diversi assi, in particolare con riferimento alle produzioni biologiche".

Nello spirito del PSN, l'analisi della politica della qualità nei diversi PSR delle Regioni e Province Autonome italiane è abbastanza articolata in quanto, come anticipato, implica un esame di tutte le misure e gli strumenti la cui attivazione può contribuire in maniera più o meno diretta alla diffusione e al collocamento sul mercato finale dei prodotti di qualità. Si cercherà, pertanto, di sistematizzare tutte le informazioni utili e i dati tratti dai diversi PSR, verificando se è in che modo siano stati recepiti gli orientamenti dati dal PSN.

In particolare, il prossimo paragrafo riguarderà le specifiche misure sulla qualità, di cui si analizzerà la dotazione finanziaria insieme a tutti gli elementi utili a fornire un quadro il più possibile completo (come, ad esempio, le condizioni di ammissibilità, indicatori di realizzazione, ecc.) sulla potenziale efficacia degli interventi a favore della qualità, mentre il successivo concernerà l'integrazione delle misure, nell'ottica delle produzioni di qualità.

---

<sup>6</sup> *Si consideri, infatti, che spesso, nell'accesso al sostegno per il biologico, si dà priorità alle aziende che non hanno mai aderito alla misura agroambiente o, comunque, essendo le risorse disponibili piuttosto limitate, numerose aziende biologiche non riescono ad accedere ai finanziamenti; nel complesso, quindi, le aziende biologiche di una stessa regione non operano nelle medesime condizioni, essendo alcune più avvantaggiate di altre dal punto di vista economico.*

### 6.3 La qualità nei PSR 2007-2013

Riguardo alle due misure specifiche sulla qualità (132 e 133), un primo elemento su cui concentrare l'attenzione concerne il loro grado di attivazione, piuttosto elevato, visto che la quasi totalità delle Regioni e Province Autonome le hanno inserite nell'impianto programmatico. Nel complesso, a queste due misure sono stati destinati 347 milioni di euro di risorse pubbliche, pari al 2,1% di quelle globalmente dirette ai 21 PSR italiani, in base alla decisione della Commissione europea sulla ripartizione delle risorse comunitarie destinate allo sviluppo rurale tra i diversi Stati membri del 12 settembre 2006.

**Tabella 6.1 - Incidenza delle risorse pubbliche destinate alle misure 132, 133 e 214 sulle risorse pubbliche complessive attribuite ai PSR per regione e provincia autonoma**

Regione o Provincia Autonoma	Misure		
	132	133	214
		%	
Piemonte	13,4	6,0	7,2
Valle d' Aosta	0,7	1,7	0,8
Lombardia	1,5	1,3	6,1
P.A. Bolzano	0,3	1,1	3,5
P.A. Trento	-	-	1,5
Veneto	6,3	8,8	4,9
Friuli Venezia Giulia	1,9	0,9	0,8
Liguria	0,3	0,5	0,9
Emilia Romagna	5,8	2,1	7,3
Toscana	8,5	2,7	5,5
Umbria	8,0	7,2	5,7
Marche	2,8	5,6	2,5
Lazio	3,8	6,7	4,3
Abruzzo	4,0	3,6	1,6
Molise	1,2	0,8	0,6
Campania	11,9	5,4	5,9
Puglia	6,1	5,5	7,9
Basilicata	8,5	2,9	5,7
Calabria	2,4	14,2	8,0
Sicilia	10,1	16,5	14,0
Sardegna	2,4	6,5	5,4
Italia	1,0	1,1	22,3

Fonte: PSR delle Regioni e delle Province Autonome italiane

Tuttavia, è variabile l'incidenza della spesa pubblica destinata al finanziamento delle due misure rispetto al totale PSR. Nel caso della misura 132, si passa da uno 0,3% relativo alla Liguria e alla Provincia Autonoma di Bolzano a un massimo del 13,4% relativo al Piemonte, con una media nazionale pari all'1%. In quello della misura 133, invece, si passa dallo 0,5% sempre della Liguria al 16,5% della Sicilia, con una media nazionale dell'1,1%. Sebbene, quindi, i valori limite siano leggermente superiori con riferimento alla misura 133 rispetto alla precedente, le risorse finanziarie complessivamente destinate alle misure specifiche per la qualità sono pressappoco uguali tra loro e, sommandole, pari al doppio di quelle destinate nel passato alla misura m) alla passata programmazione.

Da un punto di vista finanziario e a livello nazionale, quindi, appare maggiore l'importanza attribuita alla politica per la qualità nell'ambito dello sviluppo rurale. Si deve considerare, tuttavia, che, diversamente dal passato e ad eccezione di Bolzano e Puglia, le Regioni italiane finanziano i costi di

certificazione del biologico con la misura 132 e non più con la misura agroambientale, la 214, “pagamenti agroambientali”, nella nuova programmazione. Delle 21 amministrazioni periferiche, inoltre, nove attribuiscono maggiori risorse alla misura sulla promozione dei prodotti afferenti ai sistemi di qualità rispetto a quella relativa alla partecipazione degli agricoltori agli stessi; in particolare, si noti la Calabria che destina il 14,2% alla misura 133 contro il 2,4% relativo alla 132. Si tratta di una scelta condivisibile, vista la diffusa difficoltà degli agricoltori a collocare sul mercato i prodotti di qualità a prezzi superiori a quelli convenzionali, difficoltà che li porta a non certificarli più; si pensi che, nel caso delle DOP e delle IGP, la società di studi economici Nomisma ha stimato che circa il 47% della produzione non viene certificata, pur avendo le carte in regola per farlo (Filippini, 2007)<sup>7</sup>.

A questo proposito, si consideri anche che l'Italia vanta il primato, a livello di Unione europea, in termini di numero di prodotti con denominazione di origine (a oggi 174, accanto a cinque domande già pubblicate in Gazzetta Ufficiale e più di 80 richieste depositate per il controllo formale da parte dei funzionari della Commissione europea). Ciò nonostante, “da qualche anno il valore delle produzioni DOP e IGP si mantiene sostanzialmente stabile” (Filippini, 2007) e l'Italia si pone all'ottavo posto per valore delle esportazioni di prodotti tipici, superata anche da Germania, Inghilterra e Belgio. Nella passata programmazione, inoltre, con riguardo ai Progetti integrati di filiera, i maggiori casi di successo si sono avuti quando si è proceduto a un loro rafforzamento e alla loro valorizzazione piuttosto che alla creazione di filiere ex novo. È evidente, quindi, l'esigenza da parte di alcune Regioni di rafforzare le denominazioni e il biologico, destinando maggiori risorse alla fase promozionale della filiera di qualità piuttosto che a quella produttiva, dove le aziende che certificano i propri prodotti sono, magari, già numerose. È chiaro, comunque, che è importante non solo l'ammontare di risorse, ma anche l'efficacia con la quale viene realizzata la spesa, che sarà valutata nei prossimi anni.

Sempre a proposito di risorse finanziarie, si deve sottolineare ancora come la diffusione e il rafforzamento dei prodotti di qualità, nell'impianto previsto dal PSN e dai PSR, passi anche attraverso altre misure, dal cui finanziamento, tuttavia, non è possibile enucleare la componente volta al miglioramento della qualità dei prodotti. Anche i pagamenti agroambientali, inoltre, qualora diretti alle aziende biologiche, favoriscono il conseguimento di questo obiettivo, oltre che quelli di natura ambientale. Analogamente ai casi precedenti, però, anche in questo il finanziamento a favore del biologico non è distinto da quello diretto a tutte le altre azioni che vengono finanziate con la misura 214, per cui l'unica osservazione che è possibile effettuare è che al biologico viene destinato al massimo il 22% delle risorse complessivamente dirette ai PSR italiani (tabella 6.1)<sup>8</sup>.

L'analisi dell'aspetto finanziario, dunque, non è sufficiente per capire l'importanza attribuita alla politica della qualità nell'ambito dei diversi PSR. Si deve prestare attenzione, quindi, anche alle altre caratteristiche delle misure sulla qualità e, come già anticipato, per avere una visione più chiara su tale argomento, passare poi a verificare se e come le Regioni abbiano recepito gli orientamenti dati dal PSN in termini di integrazione delle misure e di strumenti a ciò finalizzati anche in tema di qualità.

Per quanto riguarda la misura 132 (tabella 6.2), un primo elemento che differenzia le Regioni riguarda il numero di aziende che si prevede di finanziare, rilevando come il relativo indicatore di realizzazione passi dalle 200 unità del Friuli Venezia Giulia alle 16.000 della Sardegna (dati maggio). Tuttavia, le differenze tra Regioni sono ancora più eclatanti se si presta attenzione all'ammontare di finanziamento pubblico medio per azienda, che passa dai 250 euro della Sardegna ai 35.000 euro del-

---

7 Come già visto, infatti, spesso gli agricoltori presentano un problema generalizzato di costi fissi aziendali estremamente elevati rispetto alle entrate e tali da non riuscire agevolmente a sostenere ulteriori spese, come quelle relative alla certificazione, ad esempio, ma non solo, e/o non sono in grado di valorizzare maggiormente i prodotti di qualità, per i quali frequentemente non si attuano adeguate strategie di marketing, commercializzazione, promozione e comunicazione, soprattutto con riferimento ai mercati esteri.

8 Ciò si potrebbe verificare nell'ipotesi che tutte le risorse della 214 siano destinate all'agricoltura biologica, situazione del tutto improbabile, visto che, in tutti i PSR italiani, la 214 è articolata in una pluralità di azioni.

la Basilicata. Si tratta, in questo ultimo caso, di un importo non ammissibile da regolamento, che fissa a 3.000 euro l'ammontare massimo del pagamento annuale per coprire i costi di certificazione, controllo ed eventuali analisi del prodotto, per un periodo non superiore a cinque anni. Al di sopra dei 15.000 euro, quindi, non sono concedibili ulteriori pagamenti, per cui il Piemonte, il Friuli Venezia Giulia, in misura minima le Marche e la Basilicata dovranno rivedere l'indicatore di realizzazione relativo alle aziende beneficiarie. Al contrario, un sostegno annuale pari a 250 euro appare assolutamente non incentivante o comunque insufficiente a compensare i costi della certificazione, per quanto bassi possano essere.

Bisogna considerare, inoltre, che salvo nel caso di Bolzano, Puglia e Molise<sup>9</sup>, tutte le Regioni sostengono i costi di certificazione delle aziende biologiche con la misura 132 invece che con la misura 214. Tuttavia, in alcuni dei casi dove l'indicatore di realizzazione "aziende beneficiarie" della misura 214 è stato disaggregato per azione, si è visto come il numero di aziende biologiche che si prevede vi aderiranno non sia coerente con quello delle aziende beneficiarie della misura 132. È il caso del Friuli Venezia Giulia, che prevede di finanziare 455 aziende con l'azione agricoltura biologica della misura 214, ma solo 200 aziende a titolo della misura 132. Si creerà, quindi, una situazione non paritaria tra le aziende che riusciranno ad aderire anche alla misura 132 e quelle che non vi rientreranno e che percepiranno solo il pagamento agroambientale. Anche il Piemonte quantifica a 1.200 le aziende biologiche beneficiarie della 214 e solo a 1.500 quelle beneficiarie della misura 132, numero insufficiente, se si considera che viene sostenuta l'adesione non solo al sistema qualità agricoltura biologica ma anche agli altri (DOP, IGP e VQPRD). Tale situazione sembra essere il frutto della mancanza di una riflessione approfondita sulle implicazioni operative dell'integrazione tra misure e di una ancora ridotta capacità di quantificare in modo attendibile gli indicatori di realizzazione e di risultato.

Un altro elemento di differenziazione è costituito dal fatto che, nell'ambito della misura 132, non tutte le Regioni finanziano fino al 100% i costi ammissibili, fermo restando il tetto di 3.000 euro; tale percentuale, in diversi casi, scende anche al 70% e, solo in quello della Sardegna, al 60% con riferimento al quinto anno di adesione alla misura da parte di una sola azienda e se non si tratta di produzioni biologiche<sup>10</sup>. Numerose Regioni, inoltre, non hanno specificato il tasso di copertura dei costi, per cui si intende che queste vi contribuiranno in modo parziale e totale fino all'importo massimo dei 3.000 euro. È chiaro che la fissazione di un tasso di copertura dei costi diverso tra Regioni porta a una sperequazione tra le aziende con i costi di certificazione relativamente più contenuti e che producono gli stessi prodotti ma sono localizzate in regioni diverse. Le aziende con costi di certificazione elevati, invece, riceveranno tutte un ammontare di risorse pari al massimale, anche nelle regioni con tassi di copertura inferiori al 100%.

Un ulteriore aspetto da considerare riguarda le condizioni di ammissibilità per accedere al sostegno, fissate solo da alcune Regioni, che vadano oltre l'iscrizione all'albo regionale degli operatori biologici e l'assoggettamento agli specifici sistemi di controllo per i vari prodotti di qualità. La più interessante è quella stabilita dalla Regione Marche, che finanzia solo gli imprenditori che hanno sottoscritto un patto di filiera di qualità ricompreso in un progetto di filiera ammesso a finanziamento dalla Regione Marche. L'obbligo di partecipazione a un Progetto di filiera dovrebbe facilitare l'integrazione orizzontale e verticale di tutti gli operatori e consentire il raggiungimento di una massa critica adeguata alla realizzazione di azioni promozionali anche al di fuori del mercato locale e di attivare nuovi canali commerciali. Si consideri, inoltre, che tale condizione deve essere soddisfatta anche dal-

---

<sup>9</sup> Più precisamente, il Molise finanzia i costi di certificazione e dei controlli delle aziende biologiche con la misura 214, se queste aderiscono a tale misura, e con la 132 se non ricevono pagamenti agroambientali.

<sup>10</sup> La Sardegna, infatti, contribuisce alla copertura del 100% dei costi di certificazione, controlli e eventuali analisi solo nel primo anno. Nei successivi quattro, infatti, la copertura si riduce del 10% ogni anno, fino ad arrivare al 60% della quinta annualità.

**Tabella 6.2. - La programmazione della misura 132 nei PSR delle regioni e province autonome italiane**

Regione o Provincia Autonoma	Misura 132 Spesa pubblica Euro	Aziende beneficiarie N.	Spesa pubblica per azienda Euro	Copertura dei costi Fino al 100 %	Condizioni di ammissibilità
Piemonte	21.977.273	1.500	14.652	<b>Fino al 100 %</b>	
Valle d'Aosta	1.125.000	350	3.214	<b>n.s.</b>	
Lombardia	2.502.180	2.000	1.251	<b>n.s.</b>	100% della produzione sotto disciplinare
Bolzano	500.000	300	1.667	<b>80 %</b>	
Trento	-	-	-	-	-
Veneto	10.363.636	3.282	3.158	<b>n.s.</b>	L'impresa agricola richiedente deve aderire a uno dei sistemi di qualità indicati, con il 100 % della produzione riferita al prodotto oggetto di disciplina e certificarne almeno il 90% della produzione certificabile.
Friuli Venezia Giulia	3.189.027	200	15.945	<b>n.s.</b>	
Liguria	428.571	470 aziende che introducono sistemi di certificazione, di cui DOP/IGP: 400;	912	<b>Fino al 100 %</b>	Produzione con i diversi sistemi di qualità di almeno l'80% della produzione certificabile.
Emilia Romagna	9.545.455	2.513	3.798	<b>70 %</b>	Rispetto dei CGO in tutta la superficie aziendale e delle norme per il mantenimento dei terreni in BCA
Toscana	14.000.000	8.000	1.750	<b>70 %</b>	
Umbria	13.100.955	450 di cui strategia tabacco: 150	29.113	<b>n.s.</b>	
Marche	4.550.000	303	15.017	<b>70 %</b>	Gli imprenditori devono aver sottoscritto un patto di filiera di qualità ricompreso in un progetto di filiera ammesso a finanziamento dalla Regione Marche.

Provincia Autonoma	Spesa pubblica	Aziende beneficiarie	Spesa pubblica per azienda	Copertura dei costi	Condizioni di ammissibilità
Lazio	6.160.932	4.098 di cui 1.788 aziende biologiche	1.503	80%	Il beneficiario dovrà aderire al sistema di qualità con il 100% del prodotto eleggibile e certificare almeno l'80% delle produzioni ottenute e certificabili.
Abruzzo	6.602.882	3.000	2.201	70%	
Molise	2.000.000	667	2.999	<b>Fino al 100%</b>	
Campania	19.610.238	6.000	3.268	n.s.	
Puglia	10.000.000	3.333	3.000	n.s.	L'aiuto viene concesso solo agli imprenditori che adeguano al disciplinare il 100% della produzione del prodotto in questione con le seguenti specifiche: a. settore latte e carne: è ammissibile al sostegno il produttore che adegua tutta l'azienda al disciplinare; b. filiere vegetali: è ammissibile al sostegno il produttore che adegua tutta l'azienda al disciplinare e che certifica almeno il 90% del prodotto oggetto di disciplina, certificabile.
Basilicata	14.000.000	400	35.000	70%	
Calabria	4.000.000	1.600	2.500	80%	
Sicilia	16.500.000	1.100	15.000	n.s.	
Sardegna	4.000.000	16.000	250	1° anno al 100%; 2° anno al 90%; 3° anno al 80%; 4° anno al 70%; 5° anno al 60%.	
					Per le aziende che hanno già goduto di un finanziamento per l'abbattimento dei costi di controllo l'intensità di aiuto è del 50% della spesa ammissibile in ogni anno del quinquennio.
					Per le aziende che operano in regime biologico l'intensità degli aiuti è del 100% per ogni anno del quinquennio.

le aziende biologiche, comprese quelle che aderiscono alla misura 214. Qualora il livello di realizzazione del progetto di aggregazione non garantisca la sua piena funzionalità, il tasso di aiuto sarà ridotto di 50 punti percentuali rispetto al massimo garantito dalla presente misura. In questo modo, gli imprenditori sono incentivati a far funzionare in modo adeguato anche il Progetto di filiera.

Negli altri casi, Lombardia, Veneto, Liguria, Lazio e Puglia, si richiede di aderire al sistema di qualità o al disciplinare con una percentuale di produzione pari almeno all'80% (Liguria). Tuttavia, solo il Veneto, il Lazio e la Puglia aggiungono che la produzione deve essere certificata nella misura dell'80% o del 90%. La Liguria chiede anche che siano rispettati i Criteri di gestione obbligatori e le norme per il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche (BCA).

La Campania, infine, definisce solo criteri di selezione dei progetti che dovranno essere poi adottati in sede di Comitato di sorveglianza, quali: età, sesso, partecipazione ad associazioni e/o consorzi di produttori, contratti di filiera, localizzazione dell'impresa in aree sensibili dal punto di vista ambientale e/o protette; adesione a sistemi di gestione ambientale (ISO 14001, EMAS), partecipazione alla misura 121 prima adesione al sistema. Questa Regione, quindi, demanda a uno stadio successivo a quello della programmazione la definizione di un sistema di priorità adeguato.

**Tabella 6.3 - I sistemi di qualità finanziati con la misura 132 nei PSR italiani**

Regione o Provincia Autonoma	Sistemi di qualità					
	Agricoltura biologica	DOP/IGP	STG	DOC/DOCG	IGT	Marchi regionali provinciali
Piemonte	x	x		x		
Valle d'Aosta	x	x		x		
Lombardia	x	x	x	x		
<i>P.A. Bolzano</i>		x	x	x		x
<i>P.A. Trento</i>						
Veneto	x	x	x	x		x
Friuli Venezia Giulia	x	x	x	x		x
Liguria	x	x	x	x		
Emilia Romagna	x	x		x		x
Toscana	x	x	x	x		x
Umbria	x	x	x	x	x	
Marche	x	x	x	x		x
Lazio	x	x		x		
Abruzzo	x	x		x	x	
Molise	x *	x		x	x	
Sardegna	x	x		x		
Campania	x	x	x	x		
Puglia		x		x		
Basilicata	x	x		x	x	
Calabria	x	x		x		
Sicilia	x	x	x	x	x	

\* eccetto le aziende biologiche finanziate a titolo della 214

Fonte: elaborazioni INEA su dati PSR 2007-2013

La tabella 6.3, invece, mostra i diversi sistemi di qualità che vengono finanziati con i PSR. I sistemi di cui si finanzia sempre l'adesione da parte degli agricoltori, a parte Trento che non attiva la misura 132, sono quelli relativi ai prodotti con DOP o IGP e i VQPRD, ossia i vini con DOC o DOCG. Seguono i prodotti biologici, ad eccezione di Bolzano e Puglia, che finanziano i costi di certificazione e dei rela-

tivi controlli e analisi con la misura 214. La partecipazione al sistema delle specialità tradizionali garantite viene sostenuta dal 50% delle Regioni e Province Autonome che attivano la misura 132. Più raro è il finanziamento dei vini IGT, indicati come afferenti a un sistema di qualità riconosciuto dallo Stato. Solo le Regioni e Province Autonome che hanno riconosciuto un proprio sistema di qualità, tra l'altro, tutte localizzate nel Centro-Nord, infine, sostengono la partecipazione agli stessi, da parte degli agricoltori.

Andando ad analizzare la misura 133 (tabella 6.4), si rileva come, anche in questo caso, l'indicatore di realizzazione, azioni finanziate, abbia valori molto diversi tra le regioni, passando da un minimo di cinque azioni (Bolzano) a un massimo di 1.500 (Piemonte). La numerosità delle azioni da finanziare incide chiaramente sull'ammontare medio di spesa pubblica destinata a ciascuna di esse. Il Piemonte, infatti, destina in media 7.318 euro ad azione, con il rischio di limitarne l'incisività e l'impatto in termini di notorietà delle produzioni di qualità e conoscenza da parte di consumatori e operatori, contro i 1.260.000 euro stanziati dalla Sicilia. Tuttavia, in questo caso, i diversi importi di spesa pubblica per azione potrebbero essere maggiormente giustificabili, rispetto al caso precedente, in base alle tipologie di azioni di promozione e informazione da intraprendere.

**Tabella 6.4. - La programmazione della misura 133 nei PSR italiani**

Regione o Provincia Autonoma	Spesa pubblica	Azioni finanziate	Spesa pubblica media per azione	Condizioni di ammissibilità
	Euro	N.	Euro	
Piemonte	10.977.273	1.500	7.318	
Valle d' Aosta	3.068.182	200	15.341	
Lombardia	2.425.568	40	60.639	
Bolzano	2.000.000	5	400.000	
Trento	-	-	-	
Veneto	16.181.818	40	404.545	
Friuli Venezia Giulia	1.594.511	46	34.663	L'accesso alla misura dei beneficiari è consentito esclusivamente attraverso i progetti integrati di filiera o territoriali o attraverso un approccio collettivo.
Liguria	857.143	7	122.449	
Emilia Romagna	3.863.636	12-15	257.576	
Toscana	5.000.000	40	125.000	
Umbria	13.211.295	330	40.034	
Marche	10.230.000	165	62.000	Sostegno ai progetti ricompresi in un progetto di filiera di qualità ammesso a finanziamento.
Lazio	12.321.861	60	205.364	
Abruzzo	6.602.884	30	220.096	
Molise	1.500.000	40	37.500	
Sardegna	12.000.000	80	150.000	
Campania	9.802.917	70	140.042	
Puglia	10.000.000	200	50.000	
Basilicata	5.346.717	16	334.170	
Calabria	26.000.000	571	45.534	
Sicilia	30.240.000	24	1.260.000	

Fonte: elaborazioni INEA su dati PSR 2007-2013

Per avere un quadro un po più preciso, quindi, è stata realizzata una tabella in cui sono riportate tutte le attività che le Regioni e le Province Autonome prevedono di finanziare a titolo della misura 133 (tabella 6.5). In effetti, se si confronta la programmazione di tale misura tra i diversi PSR, si

**Tabella 6.5 - Le azioni finanziate con la misura 133**

Regione o Provincia Autonoma	Studi e ricerche	Indagini di mercato e investimenti nel settore del marketing	Divulgazione di conoscenze scientifiche e tecnologiche	Organizzazione di partecipazioni a fiere, esposizioni e simili	Organizzazione e/o partecipazione a	Realizzazione di materiale informativo e pubblicitario	Attuazione di campagne di informazione e di sensibilizzazione rivolte a consumatori e operatori commerciali e tramite i canali di comunicazione e presso i punti vendita, ristorazione e GDO	Organizzazione di iniziative ed eventi di informazione rivolte agli studenti, insegnanti e agli operatori di mense scolastiche e aziendali	Organizzazione di iniziative pubblicitarie rivolte ai turisti	Campagne di pubbliche relazioni	Attività promozionali a carattere commerciale	Interventi di promozione, divulgazione e pubblicità finalizzati a rafforzare un diretto rapporto fra produttore e consumatore finale
Piemonte							X					
Valle d'Aosta				X			X					
Lombardia				X			X					X
Bolzano	X		X	X		X						
Trento	-	-	-	-		-	-	-	-	-	-	-
Veneto		X	X	X		X	X	X	X	X	X	
Friuli Venezia Giulia		X									X	
Liguria				X			X	X				
Emilia Romagna			X	X			X					
Toscana				X		X	X					
Umbria				X		X	X	X	X	X	X	
Marche				X		X	X	X				
Lazio				X			X	X			X	
Abruzzo				X			X					
Molise				X			X					X
Sardegna				X			X					X
Campania	X			X			X					
Puglia				X			X					
Basilicata				X			X					
Calabria				X			X					
Sicilia				X		X	X		X	X	X	

rileva come il Piemonte finanzia, nel complesso, delle attività che nella tabella sono state raggruppate sotto una unica voce, mentre la Sicilia ne finanzia diverse tipologie, riuscendo parzialmente a spiegare l'enorme differenza tra i rispettivi importi di spesa pubblica per azione. È chiaro, tuttavia, che simili confronti appaiono molto grossolani, in quanto la spesa pubblica per azione dipende non solo dalla numerosità delle diverse tipologie di azioni finanziate, ma anche dai contenuti delle stesse e dagli obiettivi che si perseguono con ogni singola azione, dagli operatori e dai mercati a cui ci si rivolge, dai canali commerciali su cui si interviene e dai canali di comunicazione adottati.

È utile notare, comunque, che le attività che si prevede più frequentemente di realizzare sono rappresentate dall'organizzazione e dalla partecipazione a fiere, esposizioni e simili e dall'attuazione di campagne di informazione e di sensibilizzazione sulle caratteristiche qualitative, organolettiche, la sicurezza, i metodi di produzione, gli aspetti nutrizionali, storico tradizionali ed enogastronomici, rivolte a consumatori e operatori commerciali, tramite i diversi canali di comunicazione e presso i punti vendita, la ristorazione e la GDO.

È interessante rilevare, inoltre, come, rispetto alla passata programmazione, dove le campagne di educazione alimentare sono state finanziate solo dalla Basilicata, adesso siano previste nei PSR di cinque regioni. Si tratta di un'attività molto importante, che sebbene possa avere un impatto positivo soprattutto nel lungo periodo, sensibilizza le nuove generazioni verso l'adozione di comportamenti ambientalmente e socialmente responsabili anche in campo alimentare.

L'ultimo aspetto da considerare con riferimento alla misura 133 riguarda le condizioni di ammissibilità che vadano oltre quelle stabilite dal regolamento applicativo reg. (CE) n. 1974/2006. Queste sono state fissate da Friuli Venezia Giulia e Marche che stabiliscono la necessità che le associazioni di produttori aderiscano a Progetti di filiera (entrambe le Regioni), territoriali o comunque basati su un approccio collettivo (Friuli Venezia Giulia). Le Marche, in particolare, analogamente a quanto previsto nell'ambito della misura 132, stabiliscono anche che "qualora il livello di realizzazione del progetto di aggregazione non garantisca la sua piena funzionalità [...], il tasso di aiuto sarà ridotto di 30 punti percentuali rispetto al massimo garantito dalla presente misura" (PSR della Regione Marche, p. 312). La Basilicata, invece, attribuisce una priorità alle istanze presentate dalle associazioni di produttori che partecipano a Progetti di filiera.

#### **6.4 L'integrazione per la qualità**

Come anticipato, il PSN propone alle Regioni e alle Province Autonome italiane l'attivazione di progetti integrati, a livello di azienda, territorio, tematismo o filiera, così da sistematizzare tutti gli interventi che possono contribuire al conseguimento di un determinato obiettivo, in questo caso quello dell'Asse, già più volte richiamato, e favorire la creazione di effetti sinergici. Numerose Regioni, pertanto, hanno adottato tale approccio, spesso anche con l'obiettivo di rafforzare e valorizzare le produzioni di qualità. In alternativa, l'obiettivo, definito in modo più o meno generico, di miglioramento della qualità dei prodotti viene perseguito tramite singole misure, come la 111, azioni di formazione e informazione, la 114, ricorso a servizi di consulenza, la 121, ammodernamento delle aziende agricole, ecc.. Nell'ambito di alcune di queste misure, inoltre, spesso si attribuiscono, ad aziende che producono prodotti di qualità, soprattutto se biologici, delle priorità o un punteggio più elevato nella valutazione dei relativi Piani di sviluppo aziendale (misura 112, insediamento di giovani in agricoltura), come nel caso di Emilia Romagna e Molise.

La tabella 6.6 riassume tutte le forme di integrazione, esclusi i Piani di sviluppo locale del Leader - che ne costituiscono lo strumento operativo e che viene trattato nel capitolo 11 - che le Regioni e le Province Autonome hanno attivato con i rispettivi PSR. Si è precisato, quindi, quando tali forme di integrazione sono specificatamente dirette al miglioramento della qualità dei prodotti agricoli o quando è

**Tabella 6.6 - L'integrazione per la qualità nei PSR regionali**

Regione o Provincia Autonoma	Forme di integrazione			Altre
	Pacchetti aziendali	PIF	PII	
Piemonte	Pacchetti aziendali, pacchetto giovani	Programmi finalizzati (PF) di filiera	PF territoriali	PF tematici (innalzamento del livello qualitativo)
Valle d'Aosta	Pacchetto giovani			
Lombardia	Pacchetti di misure, pacchetto giovani	Progetti di filiera	Progetti di area	Progetto concordato
Bolzano	Misure per la qualità: quelle specifiche + misure 121 e 114 (non tramite una unica domanda, ma rivolgendosi a un unico funzionario)			
Trento				
Veneto	Pacchetto giovani		Progetti integrati di area (distretti agroalimentari di qualità o per una o più produzioni certificate o tipiche locali)	
Friuli Venezia Giulia	Pacchetti di misure	Miglioramento della qualità della produzione in termini di formazione, tracciabilità, certificazione, marchi di qualità, promozione ed informazione		Azioni collettive* (miglioramento della qualità della produzione in termini di formazione, tracciabilità, certificazione, marchi di qualità, promozione e informazione)
Liguria			PI anche con altri Fondi	
Emilia Romagna	Pacchetto qualità; Pacchetto giovani; Pacchetto donne	Tra le 4 priorità trasversali: "promozione delle produzioni di qualità regolamentata e NO_OGM" e "valorizzazione dell'agricoltura a metodo biologico"	Patto per lo sviluppo locale integrato	Accordi agroambientali Progetti collettivi
Toscana				
Umbria	Progetti integrati aziendali (PIA) es.: integrazione per l'imprenditoria giovanile; Integrazione a favore delle pari opportunità	Integrazione per la qualità (tutte le misure e le azioni che hanno attinenza con la qualità)	Progetti territoriali (PI)	Progetti collettivi di area (presentati da più aziende che attuano una o più misure del II Asse, in un'area di almeno 500 ettari e per una superficie ad impegno che
Marche	Progetti integrati aziendali (PIA) diretti a: - insediamento giovani agricoltori; - competitività globale dell'impresa.	Filiera agroalimentari di qualità		Accordi agroambientali territoriali
Lazio	Pacchetto qualità Pacchetto giovani e donne Pacchetto montagna			Approccio coordinato d'area (richiesta di partecipazione congiunta promossa da un qualificato Organismo operante nel settore agricolo)
Abruzzo	Progetti individuali di investimento a carico di pacchetti di misure; Pacchetto giovani	Anche misure 132 e 133		
Molise	Pacchetto giovani; anche 132			
Sardegna	Pacchetto qualità (solo 132; prevista anche in pacchetto giovani e pacchetto donne)	Anche misure 132 e 133 (tra i criteri di priorità anche progetti di filiera dedicati ai prodotti di qualità)		
Campania	Pacchetti di misura (cluster) Competitività imprese agricole (anche 132); Pacchetto giovani; Comuni rurali	Anche misure 132 e 133	Progetti di sviluppo locale	Progetti integrati rurali per le aree protette (PIRAP) Progetti tematici di sviluppo (PTS) Azione collettiva per comprensori ad agricoltura biologica
Puglia	Pacchetti multimisura Pacchetto giovani (anche 132); Pacchetto riconversione del tabacco; Pacchetto Filiera corta	Anche misure 132 e 133		
Basilicata	Pacchetto giovani	Anche misura 133		
Calabria	PIA (anche misure 132 e 133); Pacchetto giovani	Anche misura 133		Progetti Tematici Strategici di sviluppo (PTS - "Valorizzazione dei prodotti e dei territori"; anche misura 133) Progetti Integrati per le Aree Rurali (PIAR) Azioni collettive da parte di aziende biologiche
Sicilia	Pacchetto giovani	Pacchetti di filiera; anche 133		

\* Più operatori dello stesso settore, segmento produttivo o territorio possono presentare la richiesta di contributo per una serie coordinata di interventi, senza che vi sia l'obiettivo esplicito di costruire relazioni strutturate tra i partecipanti

possibile ricorrere a una o a entrambe le misure sulla qualità nella realizzazione dei progetti integrati, che possono anche perseguire obiettivi distinti come, ad esempio, il ricambio generazionale e lo sviluppo dell'imprenditorialità femminile in agricoltura. In questo secondo caso, quindi, si crea un legame funzionale e reciproco tra tali obiettivi e quello dello sviluppo dei prodotti di qualità. Nel complesso, il quadro sulle forme di integrazione che ne deriva è abbastanza composito.

Per quanto riguarda i pacchetti di misure, solo l'Emilia Romagna, il Lazio e la Sardegna prevedono l'attivazione di un pacchetto specifico per la qualità, ma altre quattro Regioni, quali Molise, Campania, Puglia e Calabria, includono la misura 132, insieme o senza la 133, nelle altre tipologie di pacchetti o Progetti integrati aziendali. In effetti, l'inclusione della misura 133 nei Pacchetti aziendali presuppone un ulteriore accordo tra agricoltori che producono gli stessi prodotti di qualità, in quanto questa può essere attivata non singolarmente, ma da una associazione di produttori. Non è chiaro, quindi, come questa si raccordi con l'utilizzazione di Pacchetti aziendali. Si noti, comunque, che, al di fuori di Emilia Romagna e Lazio, le Regioni che, in modo più o meno esplicito, hanno indirizzato i pacchetti di misure verso il potenziamento delle produzioni di qualità sono tutte localizzate al Sud.

Le filiere di qualità, invece, sono esplicitamente valorizzate tramite i Progetti integrati di filiera solo da tre Regioni Friuli Venezia Giulia, Umbria e Marche. Da notare il caso dell'Umbria, che, diversamente da altre Regioni, non stabilisce a priori le misure che possono essere attivate per la realizzazione di tali progetti, in quanto è possibile ricorrere a qualunque misura che abbia attinenza con la qualità, spaziando dal primo Asse al terzo. Si tratta di un aspetto particolarmente importante, in quanto tiene conto del fatto che tutte o quasi tutte le misure previste dal regolamento sullo sviluppo rurale possono contribuire, anche se talvolta in modo solo indiretto, al rafforzamento delle produzioni di qualità in termini quantitativi, di valore, di prestigio, ecc.. Tuttavia, tutte le Regioni meridionali, sebbene non prevedano esplicitamente la realizzazione di progetti integrati dedicati a specifici prodotti di qualità, ammettono la possibilità di utilizzare la misura 133, a volte insieme alla 132, congiuntamente ad altre misure afferenti soprattutto all'Asse 1. Qualora, quindi, siano attivate queste due misure, si presume che, trattandosi di un Progetto di filiera, la stessa sia interamente dedicata a determinati prodotti di qualità. È interessante sottolineare, inoltre, come due Regioni, l'Emilia Romagna e la Sardegna, nella selezione dei Progetti integrati di filiera presentati diano priorità a quelli incentrati sui prodotti di qualità. In realtà, l'Emilia Romagna stabilisce due priorità trasversali a tutto il PSR, non solo riguardanti, quindi, i Progetti di filiera, che concernono i prodotti di qualità, ovvero "promozione delle produzioni di qualità regolamentata e no OGM" e "valorizzazione dell'agricoltura a metodo biologico". Valle d'Aosta e Trento, invece, non prevedono nei loro programmi il finanziamento di Progetti integrati di filiera.

Delle 11 Regioni che programmano la realizzazione di Progetti integrati territoriali, solo il Veneto fa esplicito riferimento ai prodotti di qualità, prevedendo anche il finanziamento di distretti agroalimentari di qualità o per una o più produzioni certificate o tipiche locali.

Interessanti sono anche le altre forme di integrazione previste nei diversi PSR. Per quanto riguarda la misura pagamenti agroambientali, alcune Regioni finanziano gli accordi agroambientali o progetti collettivi specifici per le aziende biologiche. Benché, in questo caso, si persegua un obiettivo eminentemente ambientale, in quanto si cerca di ampliare al massimo la superficie investita a biologico, affinché sia maggiore l'impatto positivo o, comunque, non negativo sull'ambiente, si ha un ritorno anche in termini di volume di produzione biologica. Due casi meritano una particolare attenzione: il primo è quello del Friuli Venezia Giulia che, tramite le azioni collettive, persegue il miglioramento della qualità della produzione in termini di formazione, tracciabilità, certificazione, marchi di qualità, promozione e informazione. La realizzazione di tali azioni, tuttavia, non richiede di costruire delle relazioni strutturate tra gli operatori di uno stesso settore, segmento produttivo o territorio che possono presentare la richiesta di contributo per una serie coordinata di interventi, indebolendo l'impatto che simili azioni possono avere su possibili filiere di qualità.

Nel caso della Regione Calabria, invece, tra i Progetti tematici strategici di sviluppo che prevede di finanziare, vi è anche il progetto “Valorizzazione dei prodotti e dei territori”, che può integrare altresì il finanziamento del FESR e del FSE e l'utilizzazione di altri fondi. Si tratta di un progetto unico, volto a sistematizzare tutti gli interventi diretti alla promozione del territorio e dei prodotti tipici. Tuttavia, per i prodotti, è prevista l'istituzione ex novo di un sistema di qualità e non anche la valorizzazione di quelli esistenti, scelta che limita l'incisività delle azioni che saranno poste in essere, soprattutto in termini di valorizzazione dei territori.

## 6.5 Conclusioni

L'analisi della strategia a favore dei prodotti di qualità nell'ambito del PSN e dei diversi PSR delle Regioni e Province Autonome italiane ha evidenziato come questa risulti più articolata e incisiva rispetto a quella della passata programmazione, grazie anche all'attivazione di una serie di strumenti che cercano di mettere a sistema tutte le risorse disponibili per conseguire un determinato obiettivo, in questo caso il consolidamento e lo sviluppo della qualità della produzione agricola e forestale.

Oltre alle due misure specificamente dirette ai sistemi di qualità, le cui caratteristiche di programmazione variano tra i PSR in termini di risorse finanziarie, condizioni di ammissibilità, percentuale di copertura dei costi sostenuti, ecc., infatti, il PSN ha orientato le Regioni verso l'utilizzazione dei Progetti integrati a diversi livelli, indirizzo recepito dalla maggior parte di queste, anche con lo specifico obiettivo di rafforzare le produzioni di qualità.

Sebbene l'attuazione delle politiche di sviluppo rurale non sia ancora entrata a regime, è possibile, quindi, affermare che un primo risultato è già stato conseguito, ovvero quello di radicare nelle autorità di programmazione la consapevolezza della necessità di intervenire in modo coordinato con tutti gli strumenti che possono avere un qualche effetto sulle produzioni di qualità. È chiaro che la strada delineata non è facilmente percorribile, soprattutto nel caso delle Regioni che nella passata programmazione non hanno fatto l'esperienza della Progettazione integrata, per cui è abbastanza probabile il verificarsi di casi di insuccesso. Ciò nonostante, anche in tema di produzioni di qualità non sembrano esistere approcci alternativi migliori all'integrazione delle misure secondo gli schemi definiti con le varie tipologie di Progetti integrati.

Tuttavia, un ulteriore rafforzamento delle strategie a favore delle produzioni di qualità potrebbe essere assicurato, in generale, non solo aumentando le risorse finanziarie destinate alle due misure sulla qualità, in alcuni casi già molto elevate, ma soprattutto accordando sistematicamente la priorità nell'accesso ai finanziamenti alle aziende o ai progetti, integrati e non, volti a favorire lo sviluppo delle produzioni di qualità.

Nel caso delle misure sulla qualità, inoltre, dovrebbe essere curato maggiormente l'aspetto relativo alla quantificazione degli indicatori di realizzazione, garantendo la coerenza interna dell'architettura dell'intera strategia a favore dei prodotti di qualità e definendo delle ipotesi più realistiche circa l'impegno finanziario che le diverse azioni implicano o richiedono per essere efficaci.

## CAPITOLO 7

### LE ZONE SVANTAGGIATE E LE ALTRE ZONE CON SVANTAGGI SPECIFICI

Nel periodo di programmazione 2007-2013 trovano applicazione i regimi compensativi legati a territori che, per diversi motivi, richiedono particolare attenzione: sono le zone svantaggiate e quelle che riportano specifici svantaggi, nonché le cosiddette aree Natura2000.

Gli interventi rivolti agli operatori agricoli insediati in queste zone particolari hanno la connotazione di un premio che intende, in modo equo, compensare i maggiori costi e i ridotti ricavi che derivano dall'esercizio delle attività agricole, sia a fronte di difficoltà in termini produttivi, sia a fronte di vincoli di tipo più normativo.

Detti interventi rientrano, anche come azioni chiave del Piano strategico nazionale, nel contesto dell'Asse 2 (Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale) e contribuiscono in modo rilevante al raggiungimento degli obiettivi di conservazione della biodiversità, tutela e diffusione di sistemi agroforestali ad alto valore naturale e di salvaguardia del territorio; infatti, essi supportano in modo diretto il mantenimento dell'attività agricola in zone svantaggiate o con caratteri particolari, dove il governo del territorio è fortemente correlato alla presenza dell'agricoltura, molto spesso di tipo tradizionale e di qualità.

#### 7.1 Gli obiettivi e le scelte strategiche

La nuova misura a favore delle aziende agricole in aree svantaggiate si configura sostanzialmente come una prosecuzione di quella implementata nella precedente programmazione<sup>1</sup>; l'intervento, infatti, ha applicazione in modo simile ormai da decenni, passando attraverso i diversi processi di revisione delle cosiddette politiche strutturali<sup>2</sup>, fino ai recenti regolamenti comunitari n. 950/97, n.1257/1999 e all'attuale regolamento (CE) n.1698/2005. Il sostegno mantiene una connotazione compensatoria, in funzione dei maggiori costi e dei minori ricavi imputabili agli svantaggi che ostacolano la produzione agricola nel territorio interessato. Un punto rilevante è la separazione della precedente misura e), di cui al regolamento (CE) n. 1257/1999, in due misure distinte: una a favore degli agricoltori delle zone montane (misura 211) l'altra a favore degli agricoltori delle zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane (misura 212). Tuttavia, la struttura degli interventi resta sostanzialmente identica e, in generale, permane l'obbligo di proseguire l'attività agricola per almeno cinque anni a decorrere dal primo pagamento, vincolandosi i beneficiari al rispetto della condizionalità su tutta la superficie aziendale.

Diversamente si osserva un importante mutamento nella filosofia stessa dell'intervento, allo scopo di mantenerlo operativo e in risposta ad alcuni specifici rilievi mossi negli anni recenti dalla Corte dei conti europea (2003) in merito all'applicazione e agli effetti scaturiti (Cagliero et al.,

---

<sup>1</sup> *Degli obiettivi e delle scelte strategiche, nonché dell'implementazione della misura a favore delle zone caratterizzate da svantaggi specifici - segnatamente, delle indennità Natura2000 e delle indennità connesse alla direttiva 2000/60/CE - è trattato al paragrafo 7.3, mentre alcuni cenni in merito all'attuazione della Indennità Natura2000 cosiddetta "forestale" si trovano nel successivo capitolo 8.*

<sup>2</sup> *L'istituzione di tale regime di aiuti (indennità compensative) destinato a incentivare le attività agricole e migliorare il reddito degli agricoltori risale al 1975 e alla direttiva 75/268/CEE, che definiva la nozione di zona svantaggiata. L'obiettivo era quello di preservare l'attività agricola come strumento per il presidio del territorio e per fermare lo spopolamento, laddove un livello minimo di popolazione e la conservazione dell'ambiente naturale non sarebbero altrimenti assicurati. Per ulteriori approfondimenti vedi Cagliero, Storti, Trione, 2005.*

2005). Il nuovo approccio vede un significativo rafforzamento degli obiettivi ambientali dell'intervento e tale fatto implica, come conseguenza diretta, anche la necessità di procedere a una revisione della zonizzazione di implementazione, specie per le aree diverse dalle zone montane<sup>3</sup>. In numerosi Stati membri permangono, tuttavia, forti e ovvie resistenze davanti al mutamento di uno stato di fatto consolidato da anni: il processo di revisione si sta, quindi, rivelando sempre più complicato da portare avanti; in Italia, in particolare, le maggiori resistenze si concentrano sugli aspetti di definizione delle zone, poiché si considera negativa l'eliminazione dei criteri socioeconomici, e sull'impostazione prettamente ambientale dell'intervento.

Allo stato attuale sono in fase di consultazione pubblica alcune proposte di revisione (European Commission, 2005; European Commission, 2007). Alla luce dei risultati della valutazione indipendente (IEEP, 2006) e delle analisi di impatto condotte dalla Commissione, nonché dell'attuale quadro di politiche comunitarie, le proposte per la revisione delle aree svantaggiate sono quattro (European Commission, 2008a). La prima - definita "Status quo+" - enfatizza il ruolo degli Stati membri a cui affida il compito di ridefinire le aree svantaggiate tenendo conto degli svantaggi naturali ed escludendo a priori i criteri socioeconomici utilizzati fino a ora. L'opzione "Criteri comuni" prevede di unire la delimitazione delle zone svantaggiate, basata su criteri oggettivi riferiti a svantaggi naturali, con una parziale revisione delle regole di eleggibilità per incrementare l'efficacia della misura. La terza proposta - Regole di esigibilità - individua uno schema comune per la definizione delle aree eleggibili che possa essere applicata a livello aziendale; infine la proposta "Alto valore naturale" collega l'indennità compensativa all'agricoltura praticata in aree con svantaggi naturali allo scopo di mantenere l'alto valore naturale dell'attività agricola.

In sostanza, l'intervento a favore degli agricoltori operanti nelle aree svantaggiate rientra oggi completamente nel quadro della gestione del territorio con dichiarati obiettivi ambientali, piuttosto che tra gli interventi finalizzati a migliorare le condizioni socioeconomiche delle popolazioni rurali. Infatti, già è stato notato che la misura è inserita nell'Asse 2 (Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale) e partecipa alla realizzazione di obiettivi di risultato e di impatto di natura ambientale (Dax, 2005; Solustri et al., 2006). L'attenzione è, dunque, concentrata sull'azienda agricola e sulle esternalità positive che l'esercizio dell'agricoltura ha per il territorio, mentre minore enfasi viene posta sulla capacità dell'intervento di favorire il mantenimento della popolazione nelle aree rurali, obiettivo per il quale si rimanda ad altri strumenti previsti nell'Asse 3 (Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale). A questo proposito, occorre sottolineare che a livello nazionale il PSN dedica una rilevante attenzione alle zone svantaggiate e alle relative possibilità di intervento, accogliendo il nuovo approccio più di carattere ambientale proposto in sede regolamentare, anche se alcuni connotati di carattere più socioeconomico restano presenti.

In particolare, sussistono importanti novità nella delimitazione di talune tipologie di aree svantaggiate - specie a riguardo della misura 212, dove i criteri diventano solo produttivi e ambientali mentre si eliminano del tutto gli aspetti socioeconomici - e nel livello massimo di aiuto (tabella 7.1). Infatti, la distinzione tra diverse aree svantaggiate, montane e non, risulta più netta attraverso l'implementazione dei due regimi, che differiscono nell'entità dei massimali: 250 euro a ettaro per le zone di montagna e 150 euro a ettaro per le altre zone svantaggiate, evidenziandosi altresì l'esigenza di procedere a una modulazione degli aiuti, in relazione alle situazioni locali.

<sup>3</sup> Il processo di revisione riguarda in particolare le zone svantaggiate ai sensi dell'articolo 50.3 (a) del reg. (CE) n. 1968/2005, ossia le cosiddette "zone svantaggiate intermedie" nel cui ambito rientrano aree caratterizzate da considerevoli svantaggi naturali.

**Tab. 7.1 – Caratteristiche dell'erogazione delle indennità compensative per le zone montane e per le altre zone svantaggiate**

Definizione di zone svantaggiate	Definizione di due differenti tipologie di aree: zone di montagna (Zm) e altre zone svantaggiate (Azs) Criteri definatori delle Azs: <ul style="list-style-type: none"> <li>- scarsa produttività del suolo o condizioni climatiche avverse, nelle quali il mantenimento</li> <li>- dell'agricoltura estensiva è importante per la gestione del territorio (zone svantaggiate intermedie)</li> <li>- presenza di svantaggi specifici e necessitanti di interventi sul territorio ai fini della conservazione o del miglioramento dell'ambiente naturale, della salvaguardia dello spazio rurale e del mantenimento del potenziale turistico o a fini di protezione costiera.</li> </ul>
Condizioni di accesso al sostegno	I beneficiari devono rispettare i requisiti di condizionalità (art. 4 e 5 e Allegati III e IV del reg. Ce 1782/03) per tutta la superficie aziendale e si impegnano a proseguire l'attività agricola per almeno cinque anni a decorrere dal primo pagamento.
Modalità di calcolo dei pagamenti	Le indennità compensano gli agricoltori dei costi aggiuntivi e della perdita di reddito derivanti dagli svantaggi che ostacolano la produzione agricola e sono erogate in modo digressivo al di sopra di un limite minimo di superficie per azienda che viene definito nell'ambito del programma di sviluppo rurale.
Importo dell'aiuto	Da un minimo di 25 a un massimo di 250 euro per ettaro nelle zone di montagna e di 150 euro per ettaro nelle Azs. Possono essere concesse indennità superiori all'importo massimo, in casi debitamente giustificati, purché l'importo medio di tutte le indennità non superi i massimali.

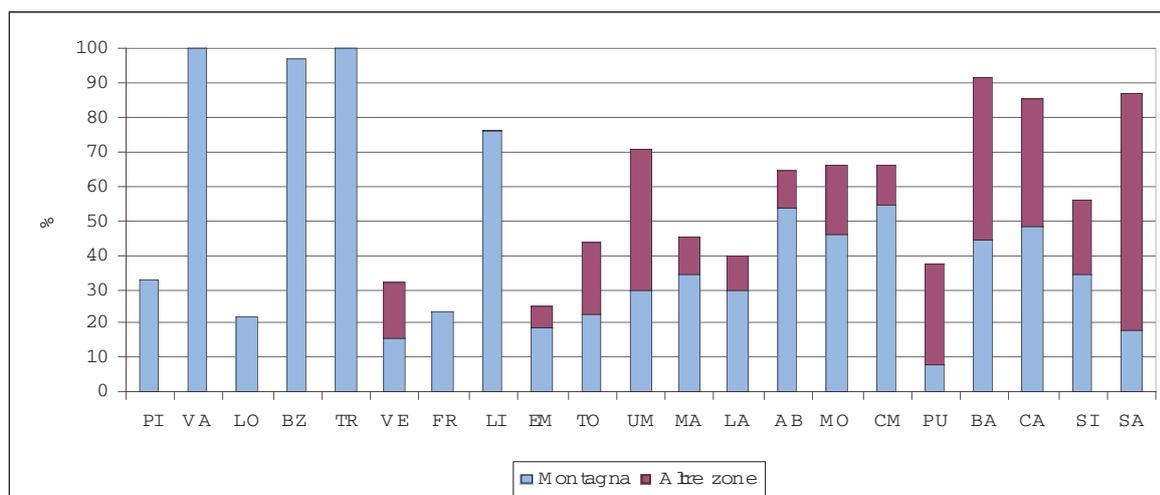
Fonte: regolamento (Ce) n. 1698/2005

Le zone svantaggiate ai fini della concessione di indennità compensative ex regolamento (CE) n. 1257/1999 rappresentano in Italia oltre il 60% del territorio. In alcune regioni, l'incidenza di tali aree è particolarmente elevata (90% in Basilicata e nella Provincia di Bolzano) e, addirittura, corrisponde alla totalità del territorio nel caso della Valle d'Aosta e della Provincia di Trento (figura 7.1). Oltre alle aree montane, che rappresentano comunque più dei due terzi del totale, le aree svantaggiate interessano altre zone caratterizzate da considerevoli svantaggi naturali.

In generale, ma specialmente nel caso dei territori montani, le aree con svantaggi naturali sono caratterizzate da una bassa densità abitativa e da un'attività agricola che mantiene un ruolo ancora assai rilevante nei processi di sviluppo locale. Infatti, le aziende agrozootecniche collocate in comuni svantaggiati rappresentano ben il 59% del totale delle aziende agricole italiane e la SAU svantaggiata è circa la metà di quella complessiva, nonostante sia evidente una tendenza all'abbandono: in questi territori, infatti, le aziende e la SAU diminuiscono rispettivamente del 14% e del 12% nel decennio intercorso tra i due ultimi censimenti. Anche la dimensione media delle aziende tende a ridursi, aspetto che conduce a escludere la presenza di situazioni diffuse di razionalizzazione e concentrazione. Tali fenomeni, oltre che sul tessuto economico e sociale, possono avere marcati effetti negativi di tipo ambientale, in termini di tutela del territorio e salvaguardia dal dissesto idrogeologico, nonché di conservazione del paesaggio.

Nella programmazione 2000-2006 la misura relativa alla concessione delle indennità compensative è stata attivata, seppure con tempi diversi, da quasi tutte le Regioni italiane; non risulta implementata, infatti, solamente in Toscana, mentre in Puglia e Sicilia essa è stata attivata soltanto nel 2006. Complessivamente sono stati erogati, in quota FEOGA, oltre 343 milioni di euro, pari circa al 7,4% delle erogazioni totali sui 21 Piani di sviluppo rurale italiani (tabella 7.2). Questo dato conferma l'estrema rilevanza della misura, che è la quarta per volume di fondi FEOGA dopo l'agroambiente, gli investimenti aziendali e la forestazione.

**Fig. 7.1 – Incidenza della SAU svantaggiata rispetto alla Sau complessiva nelle regioni italiane, per tipologia di area svantaggiata**



Fonte: elaborazioni Inea su dati Istat e Ue

**Tab. 7.2 – Le erogazioni effettuate (quota Feoga) per la Misura E “Zone svantaggiate” nel periodo di programmazione 2000-2006 in Italia (Meuro e %)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totale
Misura E “Zone svantaggiate”	10,34	37,51	36,19	40,88	55,16	99,03	64,17	343,28
Totale PSR	724,66	638,82	641,63	652,54	635,14	679,79	670,69	4.643,27
% sul totale	1,4	5,9	5,6	6,3	8,7	14,6	9,6	7,4

Fonte: Mipaaf

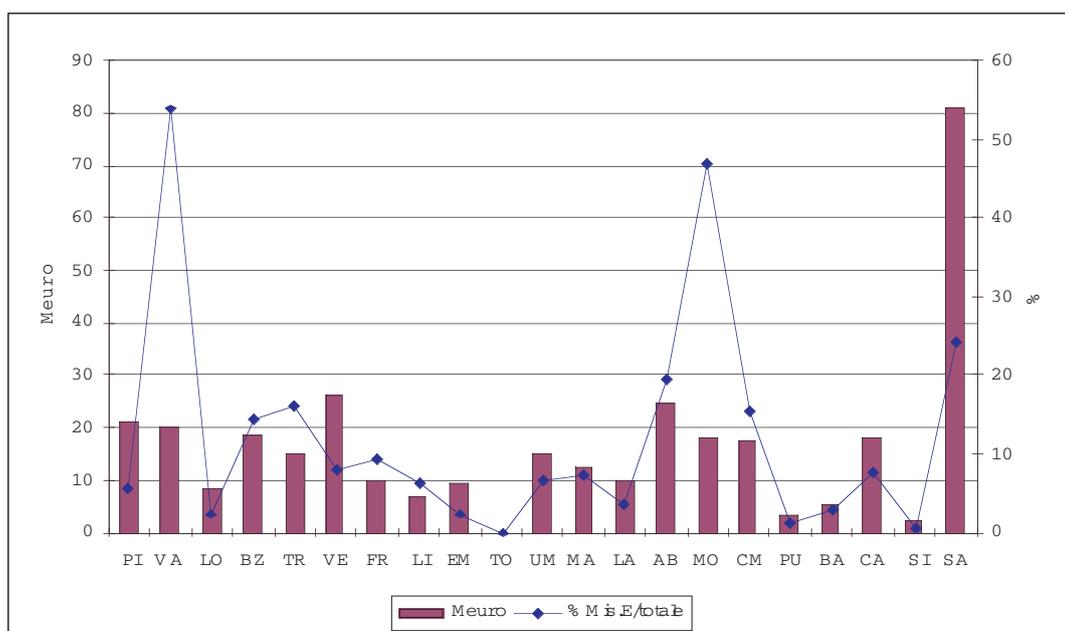
Dalle valutazioni oggi disponibili in merito alla passata programmazione si evince come l’impianto generale dell’intervento di sostegno alle aree svantaggiate sovente risulti non essere in grado di compensare in modo adeguato lo svantaggio naturale cui sono sottoposte le aziende agricole e, quindi, di sostenere il mantenimento di comunità locali vitali come, in effetti, si proponeva (Seroglia et al., 2002). In molti casi, inoltre, i meccanismi di attuazione hanno generato effetti indesiderati di sperequazione tra le aziende, specialmente in relazione agli orientamenti produttivi, con marcate situazioni di sovra e di sottocompensazione. È emersa, dunque, la necessità di rivedere il regime di erogazione delle indennità compensative (massimali, limiti e modulazione) soprattutto perché l’applicazione dell’intervento non è stata sempre adeguata ai fabbisogni locali, dove convivono agricolture molto diverse tra loro e con differenti necessità da soddisfare. Un esempio evidente è la difficoltà derivante dall’applicazione dell’intervento in realtà produttive molto diverse come i sistemi pascolivi, caratterizzati da grandi ampiezze e governati in modo molto estensivo, e le coltivazioni permanenti, spesso fortemente concentrate su piccole superfici e richiedenti rilevante uso di mano d’opera.

Un altro aspetto da considerare è il fatto che spesso le indennità compensative erano erogate, come nel caso di altre misure dei passati PSR, in modo non sinergico ad altri interventi. Nei casi di maggiore successo dell’azione, infatti, è possibile osservare la presenza di una forte interazione con altre politiche di supporto; tali casi tuttavia sono spesso riconducibili ad aree montane, se non proprio a regioni di montagna, dove l’approccio sinergico ha interessato non tanto altri interventi nel quadro dello sviluppo rurale, quanto specifiche normative regionali. In questo sen-

so, l'applicazione della misura assume, ovviamente, connotati differenti a seconda della diversa declinazione territoriale. A questo proposito si deve anche ricordare che nelle Regioni Obiettivo 1 essa era contenuta nei Piani di sviluppo rurale, che rappresentavano lo strumento di implementazione delle azioni finanziate dalla sezione Garanzia del FEOGA, mentre gli interventi di carattere più strutturale, come gli investimenti aziendali, erano attivati attraverso lo strumento del POR.

Dalla lettura dei dati di monitoraggio si osserva come in alcuni ambiti territoriali l'attuazione della misura e) abbia avuto particolare rilievo, anche in relazione all'incidenza delle zone svantaggiate sul territorio (figura 7.2). In particolare, le Regioni che hanno maggiormente utilizzato la misura sono la Valle d'Aosta (oltre il 50% del totale delle erogazioni PSR), l'Abruzzo e le Province Autonome di Bolzano e di Trento nelle aree fuori Obiettivo 1; la Sardegna, il Molise e la Campania nelle aree Obiettivo 1. In quasi tutti questi casi l'incidenza delle aree svantaggiate è molto marcata, superiore al 60% del territorio regionale. Diversamente in altre regioni, dove le aree svantaggiate rappresentano comunque una quota rilevante, il peso dell'indennità compensativa appare modesto, come ad esempio in Basilicata e Liguria.

**Fig. 7.2 – Le erogazioni effettuate (quota Feoga) per la misura e) “Zone svantaggiate” nel periodo di programmazione 2000-2006 in Italia (Meuro e %)**



Fonte: MiPAAF

È evidente che il regime di sostegno legato all'erogazione delle indennità compensative può avere un ruolo importante in relazione ai fabbisogni specifici delle aree svantaggiate anche per il periodo 2007-2013. L'esigenza prioritaria, come evidenziato nel PSN, è legata principalmente ai processi di tutela del territorio e, di conseguenza, si relaziona direttamente al delicato tema del mantenimento dell'agricoltura nelle zone svantaggiate, dove le condizioni naturali rappresentano un ostacolo significativo all'esercizio delle attività agricole. Tale sostegno è considerato di rilevante importanza anche in relazione ad altri obiettivi quali la conservazione della biodiversità e la tutela e la diffusione di sistemi agroforestali ad alto valore naturale.

**Tab. 7.3 – Il quadro logico e degli obiettivi delle misure a favore delle zone svantaggiate nei PSR 2007-13**

<b>Regione o P.A.</b>	<b>Quadro logico e degli obiettivi</b>
Piemonte	Garantire il presidio territoriale e conservare l'attività agricola nelle zone montane, evitandone la marginalizzazione; tutelare il territorio e i sistemi agro-forestali a alto valore naturale.
Valle d' Aosta	Mantenere la popolazione e l'esercizio delle tradizionali e sostenibili pratiche agricole nelle aree rurali, preservare il territorio dal dissesto idrogeologico e caratterizzare il paesaggio e le tradizioni locali.
Lombardia	Mantenere l'attività degli agricoltori nelle zone montane; contrastare l'abbandono delle superfici agricole e stimolare la gestione ecocompatibile delle stesse; ridurre il declino della biodiversità mantenendo in particolare le praterie alpine.
P.A. Bolzano	Assicurare la continuazione dell'attività agricola estensiva e rispettosa dell'ambiente; salvaguardare il territorio dalle calamità naturali; conservare il paesaggio alpino; soddisfare le esigenze del settore turistico; mantenere un adeguato livello di presenza umana in zone soggette a spopolamento.
P.A. Trento	Evitare lo spopolamento delle aree montuose periferiche e la scomparsa delle attività agricole tipiche di quei luoghi; sostenere, in particolare, le aziende zootecniche poco intensive e di ridotte dimensioni.
Veneto	Favorire il presidio da parte dell'attività agricola nelle aree di montagna e preservare l'ambiente promuovendo pratiche ecocompatibili; in particolare: contribuire alla conservazione dello spazio naturale e alla salvaguardia delle risorse naturali, mantenere e promuovere metodi di produzione agricola rispettosi dell'ambiente, favorire la permanenza della popolazione rurale, garantire un utilizzo continuato delle superfici agricole.
Friuli Venezia Giulia	Garantire la permanenza dell'attività agricola e favorire il mantenimento di una comunità rurale vitale; garantire una funzione di presidio territoriale, di cura e conservazione dello spazio naturale; mantenere e promuovere sistemi di produzione agricola sostenibili.
Liguria	Evitare l'abbandono dell'agricoltura nelle zone svantaggiate e incoraggiare la permanenza delle imprese e l'utilizzo agricolo del territorio, preservandolo da un progressivo ulteriore degrado con conseguenze negative sull'ambiente.
Emilia Romagna	Mantenere le aziende agricole nelle aree montane e collinari, indipendentemente dal loro orientamento produttivo, quale condizione sufficiente per l'erogazione dei servizi ambientale utili al presidio territoriale.
Toscana	Sostenere l'attività agro-zootecnica per mantenere tessuto socio-economico vitale in zone montane e in altre zone caratterizzate da svantaggi naturali; garantire la difesa del suolo e della biodiversità vegetale e animale, creando nicchie ecologiche uniche per lo sviluppo della flora spontanea e della fauna selvatica; conservare il paesaggio e la vocazione turistico-ricreativa del territorio.
Umbria	Mantenere le attività agricole e forestali tradizionali nelle aree montane e svantaggiate, favorire il presidio e la salvaguardia del territorio e delle risorse naturali disponibili.
Marche	Garantire la migliore gestione del territorio e favorire tutela e la valorizzazione del paesaggio rurale, nell'ottica di mantenere un tessuto socio-economico vitale nelle aree interne montane e svantaggiate; conservare lo spazio naturale e il paesaggio con l'adozione di attività rispettose dell'ambiente, con particolare riferimento all'attività zootecnica e alla castanicoltura da frutto.
Lazio	Favorire il mantenimento di una comunità rurale economicamente vitale nelle zone montane e altrimenti svantaggiate; incoraggiare la permanenza delle imprese e l'utilizzazione agricola delle terre mediante tecniche ispirate a criteri di sostenibilità ambientale; tutelare e preservare gli elementi caratteristici del paesaggio.
Abruzzo	Sostenere la presenza della componente agricola degli ecosistemi montani favorendone la complessità biologica e paesaggistica e incentivare la presenza di attività agricole in aree caratterizzate da forti svantaggi naturali nelle quali tali attività sono meno favorite economicamente.
Molise	Limitare il fenomeno dell'abbandono delle superfici agricole e contribuire a mantenere comunità rurali vitali; garantire, attraverso la presenza delle attività agricole, la conservazione dello spazio naturale e dell'ambiente.
Campania	Limitare l'abbandono delle superfici agricole nelle zone montane e svantaggiate; contribuire a mantenere comunità rurali vitali; garantire, attraverso presenza delle attività agricole, la conservazione dello spazio naturale e dell'ambiente.
Puglia	Mantenere la superficie agricola utilizzata nelle aree montane e svantaggiate; garantire un uso continuato delle superfici agricole e favorire il mantenimento di una comunità rurale vitale.
Basilicata	Mantenere le aziende, con particolare riguardo per quelle orientate alla zootecnia, nelle aree montane.
Calabria	Mantenere l'attività agricola ecosostenibile nelle zone montane e nelle zone caratterizzate da svantaggi naturali al fine di ridurre il tasso di spopolamento e il degrado ambientale.
Sicilia	Garantire la prosecuzione dell'attività agro-zootecnica nelle aree montane e caratterizzate da svantaggi naturali; garantire il presidio umano per la salvaguardia del territorio poco produttivo e marginale; conservare i paesaggi tradizionali, gli habitat e i pascoli di montagna.
Sardegna	Mantenere la funzione di presidio attivo svolto dagli agricoltori nelle aree montane e svantaggiate; assicurare l'uso continuativo delle superfici agricole, promuovendo pratiche e sistemi produttivi agricoli sostenibili; garantire la conservazione della biodiversità; tutelare gli elementi caratteristici del paesaggio rurale.

Fonte: PSR 2007-13 delle Regioni e Province Autonome italiane

Dalla lettura delle singole schede di misura contenute nei PSR 2007-2013, si osserva come i quadri logici e, quindi, le motivazioni di intervento, espressi dalle Regioni (tabella 7.3) siano in marcata coerenza con le indicazioni contenute nel PSN. La totalità delle Regioni, infatti, pone particolare rilievo agli aspetti di tutela del territorio, attuabili solo attraverso il mantenimento delle attività agricole nelle aree svantaggiate. Il primo obiettivo è, quindi, dichiaratamente di carattere ambientale, in coerenza anche con il regolamento (CE) n. 1698/2005. Più nel dettaglio, tra i temi ambientali hanno particolare importanza la conservazione dello spazio e dei sistemi naturali, la tutela del paesaggio, gli effetti positivi sulla biodiversità. Meno presenti risultano i temi della difesa del territorio dall'erosione e dal dissesto e l'estensivizzazione; questi ultimi aspetti sono però presenti in generale nelle regioni montane come la Valle d'Aosta o l'Alto Adige. Oltre alle questioni più tipicamente ambientali, alcuni PSR pongono in risalto l'importanza della presenza dell'agricoltura nelle aree svantaggiate anche in termini sociali ed economici. Il Piemonte, ad esempio, pone l'accento sulla necessità di evitare la marginalizzazione delle agricolture di montagna, mentre la Puglia evidenzia l'importanza di mantenere le comunità rurali vitali, così come anche la Regione Lazio. In alcuni casi, inoltre, il quadro logico dell'intervento riporta l'esigenza, attraverso la misura, di arginare il grave problema dello spopolamento delle aree svantaggiate, specie in montagna come in Valle d'Aosta, in Trentino o in Calabria.

In relazione ai collegamenti con altri interventi, molte Regioni riportano in termini descrittivi l'importanza che la misura agisca in un alveo comune con altre azioni e in un quadro di obiettivi comuni a tutto l'Asse 2; tuttavia, nella maggior parte dei casi (per esempio: in Piemonte, Veneto e Abruzzo) vengono solo riportati collegamenti teorici - e non reali strumenti di integrazione - per incrementare la sinergia tra misure.

## **7.2 Le caratteristiche degli interventi previsti**

Secondo quanto riportato nei PSR, l'estrema importanza per le Regioni e Province Autonome italiane dell'intervento a favore delle zone svantaggiate trova conferma anche per il periodo di programmazione 2007-2013. Infatti, tutti i PSR intendono attuare l'intervento in esame e in molti casi è prevista l'attivazione sia della misura specifica per le aree montane (211), sia quella per le altre aree svantaggiate (212). Al di fuori dei territori pressoché interamente montani (Valle d'Aosta, Province Autonome di Trento e di Bolzano) solo Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia e Basilicata non propongono la realizzazione della misura 212.

Le risorse stanziare (quota FEASR) per il prossimo periodo di programmazione assommano complessivamente a circa 520 milioni di euro (di cui 383 milioni di euro riferiti alla misura 211 e 137 milioni di euro alla misura 212) pari al 6,3% del totale FEASR. Rispetto al passato periodo di programmazione si osserva un incremento nelle dotazioni di quasi 180 milioni di euro, anche se si riscontra una contrazione in termini di incidenza delle indennità sul totale. In rapporto alle dotazioni finanziarie previste nel periodo 2000-2006, si può osservare a livello regionale una marcata disomogeneità (tabella 7.4).

Le Regioni che sembrano puntare maggiormente su queste tipologie di intervento, in valore assoluto, sono la Sardegna, con oltre 100 milioni di euro e la Campania, con quasi 67 milioni di euro; seguono il Veneto (35 milioni di euro) e la Lombardia (31 milioni di euro) che, però, hanno attivato solamente l'intervento a favore delle zone montane. In termini relativi, l'incidenza maggiore delle indennità si ritrova nelle aree di montagna, come in Valle d'Aosta, dove la quota per l'indennità compensativa supera il 37%, e nelle Province di Trento e Bolzano, oltre che nel caso della Sardegna (figura 7.3). Distinguendo tra montagna e altre zone svantaggiate, si osserva come in Sardegna e in Puglia la dotazione per le altre zone sia preponderante, mentre la Toscana destina flussi uguali a favore delle due misure.

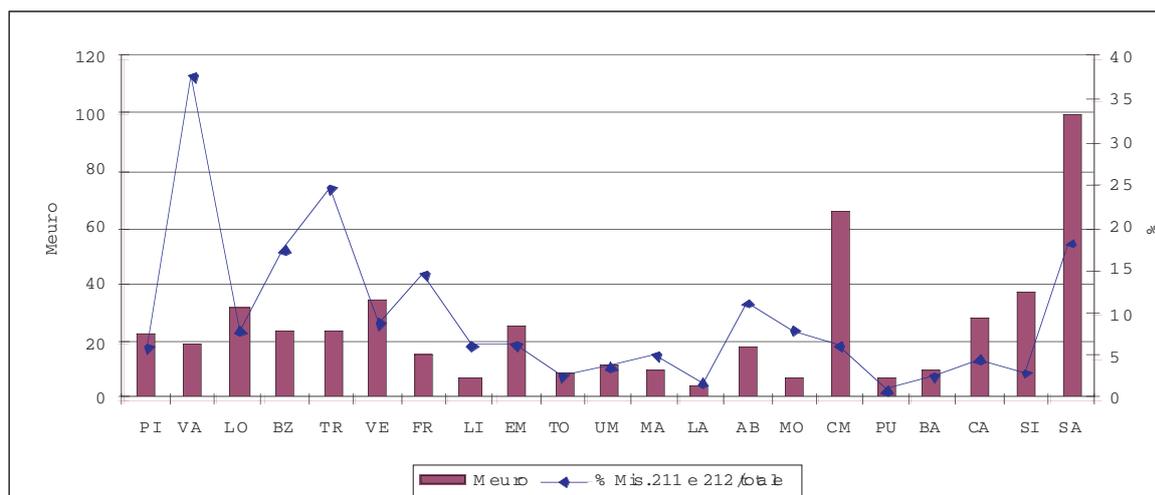
**Tab. 7.4 – Le risorse stanziare (quota Fears) per le misure a favore delle zone svantaggiate nei PSR 2007-13 (euro)**

	Misura 211	Misura 212	Totale Fears	Var. % mis. 211 e 212 / mis. E
Piemonte	23.560.000	-	394.500.000	12,5%
Valle d'Aosta	19.666.927	-	52.221.000	-2,6%
Lombardia	31.298.187	-	395.949.000	258,1%
Bolzano	23.927.717	-	137.575.000	29,5%
Trento	24.680.532	-	100.652.000	68,1%
Veneto	35.608.230	-	52.221.000	36,8%
Friuli Venezia Giulia	15.897.174	-	108.773.000	57,2%
Liguria	6.500.000	80.000	106.047.000	-2,2%
Emilia Romagna	24.000.000	2.000.000	411.251.000	182,6%
Toscana	4.840.000	4.840.000	369.210.000	(*)
Umbria	7.478.540	4.672.150	334.430.000	-17,9%
Marche	7.550.400	3.000.800	202.320.000	-16,4%
Lazio	4.066.214	677.702	288.384.000	-53,2%
Abruzzo	15.624.268	3.124.854	168.911.000	-23,3%
Molise	5.060.000	1.760.000	85.790.000	-62,5%
Campania	50.138.976	16.712.992	1.082.349.000	276,4%
Puglia	1.322.500	5.290.000	851.327.000	106,6%
Basilicata	10.348.860	-	372.650.000	87,5%
Calabria	16.675.000	11.500.000	623.341.000	54,6%
Sicilia	23.760.000	14.237.280	1.211.163.000	1.489,8%
Sardegna	30.739.199	69.442.331	551.250.000	23,9%
Italia	382.742.723	137.338.109	8.250.550.000	51,5%

(\*) Misura non attivata nel 2000-2006.

Fonte: Psr 2007-13 delle Regioni e Province Autonome italiane.

**Fig. 7.3 – Le erogazioni sulle misure a favore delle zone svantaggiate in Italia e confronto con la spesa totale prevista nei PSR 2007-13 (Meuro e %)**



Fonte: PSR 2007-13 delle Regioni e Province Autonome italiane

Rispetto alla passata programmazione, si evidenziano importanti differenze tra le diverse Regioni circa la dotazione finanziaria delle misure; in alcuni casi si nota un marcato incremento del peso

delle medesime, come in Lombardia, Sicilia ed Emilia Romagna, mentre in altri casi si pone in luce una significativa diminuzione, come in Molise e Lazio, che tuttavia hanno ridotto anche in termini assoluti la dotazione dell'intervento.

In termini di implementazione, le Regioni italiane ricalcano in modo abbastanza omogeneo e diffuso le indicazioni inserite nel regolamento (CE) n. 1698/2005 e tendono a riproporre le modalità attuative della passata programmazione anche se, dove possibile, è evidente lo sforzo per adeguare l'intervento agli specifici fabbisogni locali, quali risultano dalle analisi condotte nei programmi. L'erogazione dell'indennità compensativa, infatti, è uno strumento ormai rodato che - pur con alcune note debolezze in termini di efficacia - ha raggiunto un buon livello di efficienza e di capacità di erogazione. Non essendo venuti alla luce particolari difficoltà in termini implementativi - mentre permangono, invece, alcune perplessità sull'impianto in generale - non si sono dovute applicare rettifiche sostanziali alle pratiche già in uso. Tuttavia, i gradi di libertà presenti nel regolamento hanno trovato applicazione in molti casi, come ad esempio per la modulazione del premio a livello locale o l'applicazione del massimale medio regionale.

Le indicazioni inerenti i massimali sono state ovviamente rispettate in tutti i PSR; tuttavia, un aspetto degno di nota riguarda il fatto che non tutte le Regioni hanno assunto lo stesso approccio e, in particolare, si possono distinguere due diversi orientamenti (tabella 7.5). Un primo gruppo di PSR infatti, sostanzialmente accoglie del tutto i massimali proposti o addirittura colloca i propri tetti al di sotto di questi. Si tratta della modalità più presente e interessa situazioni differenti, da Nord a Sud. Particolarmente stretti sono i tetti posti in Toscana (100 euro a ettaro), in Puglia (120 euro in ZM, 100 euro in AZS), nel Lazio, in Sicilia, Sardegna e in Piemonte (sempre inferiori a 160 euro a ettaro).

Diversamente, altre Regioni hanno scelto di utilizzare la possibilità di superare il limite dei 250 euro a ettaro proposto dal regolamento e di concedere indennità maggiori all'importo massimo, in alcuni casi specifici, pur mantenendo il rispetto del tetto (appunto, 250 euro a ettaro) fissato a livello di media regionale. I livelli massimi di supporto a ettaro in alcuni casi arrivano a 300 euro (Friuli Venezia Giulia), in altri casi a 500-600 e addirittura 800 euro: appartengono a quest'ultimo gruppo, comunque minoritario, la Valle d'Aosta, la Provincia Autonoma di Trento e la Liguria. Come si può osservare dalla tabella 7.5, l'importo dei premi è assai diversificato nonostante la Commissione abbia più volte ribadito un indirizzo generale verso l'uniformità. Bisogna però rilevare che le Regioni che propongono le compensazioni più alte offrivano elevati valori di premio già nel passato periodo di programmazione e, generalmente, hanno mostrato il livello medio di supporto per ettaro più marcato. Per la nuova fase di intervento, segnatamente, risultano rilevanti i premi per le coltivazioni permanenti, arrivando anche a 800 euro a ettaro; tuttavia, tali casi si verificano solo in condizioni di particolare difficoltà dove l'attività agricola assume un'evidente valenza di presidio e interessano, comunque, superfici molto limitate.

Un ulteriore aspetto rilevante è l'introduzione di un sistema di modulazione delle indennità. Il regolamento, infatti, prevede che i premi siano digressivi al di sopra di un livello di superficie per azienda, definito nell'ambito del programma. Molti PSR utilizzano schemi di pagamento con meccanismi di decurtazione basati sulle fasce di superficie oppure, come in Piemonte, limitando gli ettari totali ammissibili al premio. Alcune Regioni hanno, invece, optato per un sistema basato su un punteggio dello svantaggio: nelle Province Autonome di Trento e di Bolzano il punteggio è aziendale, mentre in Friuli è calcolato su base comunale, con anche l'utilizzo di un coefficiente aziendale. La Sardegna prevede una modulazione delle indennità basata invece sulla tipologia aziendale (aziende zootecniche, non zootecniche e apistiche). Infine, un altro sistema per introdurre una soglia massima di intervento consiste nello stabilire un tetto massimo di supporto a livello aziendale: è quanto avviene in Molise (10.000 euro per azienda per anno) e in Friuli (25.000 euro) mentre in Sardegna i massimali sono differenziati a seconda della tipologia aziendale e sono di importo più contenuto

**Tab. 7.5 – L’implementazione delle misure a favore delle zone svantaggiate nei PSR 2007-13**

REGIONE O P.A.	LIVELLO DI AIUTO E MODULAZIONE		VINCOLI, LIMITAZIONI E CONDIZIONI AMMISSIBILITA'		
	Importo	Sistema di modulazione	Zootecnia	Coltivazioni	Conduttore/impresa
<b>Piemonte</b>	tra 60 a 160 /ha in base alla coltura	ammissibili solo i primi 40 ettari		SAU minima	età inf. 65 e 60 anni non pensionati escl.reversibilità
<b>Valle d'Aosta</b>	tra 50 a 800 /ha in base alla coltura	per tipologia aziendale: az. zootecniche e on zootecniche, az. zootecniche di fondovalle e di alpeggio; pendenza (premio aggiuntivo se superiore al 30%)	carico di bestiame, massimali di premio per tramuto e per alpeggio		
<b>Lombardia</b>	tra 75 e 250 /ha in base alla coltura	per tipologia aziendale: imprese con allevamento, imprese senza allevamento; per territorio: alle aziende viticole della Valtellina e della Valcamonica premi massimi elevati a 300 /ha in base ai punti di svantaggio assegnati:	carico di bestiame; obbligo gestione diretta del pascolo	SAU minima	
<b>P.A. Bolzano</b>	tra 25 e 250 /ha di SAU ammissibile	- alle singole particelle investite a prato foraggiere avvicinate, - all'azienda agricola corrispondente		SAU minima	minimo liquidato: 50 /az.
<b>P.A. Trento</b>	tra 80 e 600 /ha di SAU	in base a un punto ggio aziendale n funzione di: altitudine e pendenza dei terreni, struttura economica dell'azienda, utilizzo di pratiche ecocompatibili	carico di bestiame	SAU minima no premio coltivaz. fuori terra	minimo liquidato: 150 /az.
<b>Veneto</b>	tra 200 e 250 /ha in base al grado di svantaggio territoriale	in base allo svantaggio territoriale: comuni montani a ridotta capacità foraggera, altri comuni montani decurtazione 20% del premio oltre i 50 ha; nessun premio oltre i 75 ha	solo aziende zootecniche; carico di bestiame		
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	tra 80 e 300 /ha	in base alla tipologia aziendale (az. orto-floro-frutticole, az. zootecniche, altre aziende), alla fascia di svantaggio che caratterizza ciascun Comune e a un coefficiente di marginalità aziendale premio massimo annuo per azienda pari a 25.000	carico di bestiame	SAU minima	minimo liquidato: 400 /az.
<b>Liguria</b>	tra 150 a 500 /ha in base alla coltura	in base all'estensione della coltura per le superfici foraggiere nessun premio oltre i 100 ha	carico di bestiame	SAU minima;	minimo liquidato: 150 /az.
<b>Emilia Romagna</b>	tra 100 e 200 /ha in base alla coltura	in base alla classe di superficie aziendale ammissibili solo i primi 50 ha	carico di bestiame	SAU minima	
<b>Toscana</b>	100 /ha per seminativo e/o pascolo aziendale	in base alla SAU aziendale: premio dimezzato oltre 50 ha di seminativi e/o pascoli	solo aziende zootecniche; consistenza di stalla minima; carico di bestiame	SAU minima	
<b>Umbria</b>	tra 25 e 200 /ha in base alla coltura	in base alla SAU aziendale: premio decrescente oltre 40 ha di SAU	carico di bestiame	SAU minima	
<b>Marche</b>	fino a 200 /ha di SAU in ZM, fino a 100 /ha di SAU in AZS	in base alla SAU aziendale: 100% del premio fino a 80 ha, 50% del premio tra 80 e 120 ha, nessun premio oltre 120 ha	solo aziende zootecniche in ZM; carico di bestiame; obbligo di pascolamento	solo castagno da frutto in ZM; SAU minima	
<b>Lazio</b>	tra 80 e 150 /ha di SAU in ZM tra 50 e 100 /ha di SAU in AZS	in base alla SAU aziendale: premio decrescente per fasce di superficie, nessun premio oltre i 30 ha	carico di bestiame	SAU minima	priorità per LAP, donne, giovani, zootecnia e adesione a sistemi di qualità
<b>Abruzzo</b>	tra 25 e 250 /ha di SAU in ZM tra 25 e 190 /ha di SAU in AZS	in base alla tipologia di superficie (pascolo e prato-pascolo; altre superfici); premio decrescente per classi di SAU, nessun premio oltre 50 ha di pascolo e prato-pascolo e oltre 100 ha di altra superficie	carico di bestiame	SAU minima	
<b>Molise</b>	tra 75 e 200 /ha di SAU in ZM tra 30 e 120 /ha di SAU in AZS	in base alla SAU aziendale: premio decrescente per classi di SAU; massimale di 10.000 /azienda		SAU minima	priorità per beneficiari di età inf. a 40 anni priorità per giovani e donne e per zone Sic, ZPS, parchi e riserve naturali
<b>Campania</b>	250 /ha di SAU in ZM 150 /ha di SAU in AZS	in base alla SAU aziendale: il premio è abbattuto del 50% oltre 50 ha di SAU	carico di bestiame	SAU minima	
<b>Puglia</b>	in base alla coltura: tra 55 e 120 /ha in ZM tra 45 e 100 /ha in AZS		carico di bestiame	SAU minima escl. sup. "a fida pascoli"	
<b>Basilicata</b>	tra 50 e 200 /ha di SAU in Zm	in base alla SAU aziendale: premio decrescente per fasce di superficie	carico di bestiame	SAU minima	
<b>Calabria</b>	tra 50 e 200 /ha di SAU in ZM tra 30 e 150 /ha di SAU in AZS	in base alla SAU aziendale: premio decrescente per fasce di superficie	carico di bestiame	SAU minima	
<b>Sicilia</b>	tra 150 e 200 /ha di SAU in ZM tra 120 e 150 /ha di SAU in AZS	in base alla SAU aziendale: premio ridotto o azzerato oltre 50 ha	carico di bestiame	SAU minima	escl. titolari pensione di età sup. 65 anni
<b>Sardegna</b>	tra 75 e 150 /ha di SAU in ZM tra 55 e 140 /ha di SAU in AZS	in base alla SAU aziendale: premio decrescente per fasce di superficie in base alla tipologia aziendale: az. zootecniche, az. non zootecniche, az. apistiche con massimali annui per azienda anch'essi differenziati per tipologia aziendale	carico di bestiame	SAU minima	età inferiore a 65 anni, non pensionati

Fonte: PSR 2007-13 delle Regioni e Province Autonome italiane

(da 2.500 a 6.500 euro). L'introduzione di una sorta di tetto è da intendersi come uno strumento di carattere molto pratico per tentare di arginare effetti sperequativi; tuttavia, a fianco di una evidente efficienza tale meccanismo comporta anche una rilevante rigidità di azione.

Un'altra modalità di applicazione dell'indennità compensativa riguarda l'introduzione di vincoli o condizioni di ammissibilità a livello regionale, in modo aggiuntivo rispetto a quanto previsto su base regolamentare. Queste indicazioni possono assumere la natura di vincoli o di priorità, e possono inte-

ressare differenti aspetti: le attività zootecniche, le coltivazioni, le caratteristiche proprie del conduttore o dell'impresa o, ancora, l'ammontare stesso del premio.

In merito alle attività zootecniche, alcune Regioni - come il Veneto, la Toscana e, limitatamente alle zone montane, le Marche - condizionano l'accesso ai premi alla presenza dell'allevamento, mentre altre considerano l'esercizio delle attività zootecniche un criterio di priorità (ad esempio, il Lazio). In generale sono richieste condizioni che determinino un razionale sfruttamento delle superfici foraggere, specie in relazione al carico di bestiame minimo e massimo. Relativamente alle colture, in linea di massima viene prevista una estensione minima di SAU per avere accesso al regime di aiuto; in diversi casi, tale condizione è differenziata a seconda della coltivazione ovvero dell'indirizzo produttivo aziendale: appare, infatti, del tutto evidente che la presenza di superfici pascolive ha conseguenze differenti dalle colture permanenti. Un caso particolare di vincolo in relazione alle coltivazioni è quello utilizzato in Liguria per la vite: l'indennità si applica a favore della viticoltura esercitata su superfici che ricadono in "zone viticole di presidio territoriale" all'interno delle zone svantaggiate, vale a dire, esclusivamente a favore dei vigneti esistenti su terreni sostenuti da muri in pietra a secco e/o con pendenze superiori al 35%. In questo senso si rende evidente l'importante collegamento tra l'intervento e le produzioni tipiche, in taluni casi le uniche possibili, delle aree svantaggiate. Infatti, specialmente in montagna, la misura si relaziona con gli allevamenti o le coltivazioni permanenti, innescando anche un effetto positivo di sostegno a produzioni tipiche e spesso a denominazione di origine, particolarmente legate alle tradizioni e al paesaggio locale.

Alcuni programmi, inoltre, prendono in considerazione aspetti inerenti il conduttore o l'impresa. In Piemonte si prevede un tetto per l'età del conduttore di 60 anni per le donne e 65 per gli uomini e il beneficiario non deve percepire pensione, ad eccezione di quella di reversibilità. In Campania, invece, è prevista una priorità per gli agricoltori di età inferiore a 40 anni e per le istanze presentate da donne, mentre nel Lazio sono considerati prioritari gli Imprenditori agricoli professionali (IAP) e i coltivatori diretti, nonché l'adesione da parte delle aziende beneficiarie a sistemi qualità riconosciuti. In Sicilia è richiesta una dimensione economica minima di 2,5 UDE (1 Ude nelle isole minori) ed è ammissibile al calcolo delle indennità esclusivamente la SAU di coltivazioni foraggere e di seminativi le cui produzioni sono destinate all'alimentazione animale e/o al pascolo aziendale, mentre sono escluse tutte le superfici le cui produzioni sono destinate all'utilizzo extra aziendale. Infine, si evidenzia che esistono anche dei vincoli di minimo in merito all'erogazione del premio, come previsto in Friuli (400 euro), in Liguria e nelle Province Autonome di Trento (150 euro) e Bolzano (50 euro).

### **7.3 Le indennità Natura2000 e le indennità connesse alla direttiva 2000/60/CE**

L'intervento a favore delle aree con caratteri ambientali specifici presenta caratteristiche comuni alla misura attuata nel periodo di programmazione 2000-2006: infatti, similmente a quanto previsto dal precedente regolamento sullo sviluppo rurale (reg. (CE) n. 1257/1999), anche a norma del regolamento (CE) n. 1698/2005 le zone ammissibili al sostegno sono quelle che necessitano di interventi ai fini di conservare o migliorare l'ambiente naturale, di salvaguardare lo spazio rurale e di mantenere il potenziale turistico ovvero di protezione delle coste. Si tratta di superfici agricole omogenee sotto il profilo delle condizioni naturali di produzione, la cui estensione non deve superare il 10% del territorio nazionale. Analogamente a quanto previsto per le zone montane e per le AZS, anche in questo caso la natura compensatoria delle indennità è commisurata all'entità dei maggiori costi e alla perdita di reddito che consegue al rispetto dei vincoli imposti dalle direttive 79/409/CEE (concernente la conservazione degli uccelli selvatici), 92/43/ CEE (relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche) e 2000/60/CE (che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque).

**Tab. 7.6 – L'erogazione delle indennità a favore di aziende in aree con svantaggi specifici (mis. 213) nei PSR 2007-13**

REGIONE	LIVELLO DI AIUTO	OBBLIGHI (RIF.TO NORMATIVO REGIONALE)	VINCOLI, LIMITAZIONI E CONDIZIONI AMMISSIBILITA'
Veneto	fino a 153 /ha in zona vulnerabile	tutela di prati, foraggiere pluriennali e prati pascoli con habitat caratterizzati da specie floristiche e faunistiche di pregio; attuazione di sfalci regolari tradizionali tardivi (dal 15/06); obbligo di sfalcio tramite barra d'involvo dei foraggi, con mezzi che producono impatto minimo sulla compattazione del suolo, con asporto del foraggio sfalciato;	sono escluse dall'indennità: le superfici forestali e le superfici beneficiarie di altri aiuti attivati dalla misura 214 del PSR
	fino a 189 /ha in zona non vulnerabile	obbligo di sfalcio dal centro degli appezzamenti verso il perimetro esterno; divieto di impiego di prodotti fitosanitari e di fertilizzanti di sintesi chimica. (DGR della Regione Veneto n. 2371 del 27/06/2006)	
Friuli Venezia Giulia	110 /ha per obbligo (A)	(A) rispetto del divieto di sfalcio dei prati e prati-pascoli dal 15/4 al 15/7;	superficie minima pari a 0,1 ha
	90 /ha per obbligo (B)	(B) rispetto del divieto di pascolo con carico di bestiame superiore a 2 UBA/ha/anno dal 1/3 al 15/7. (art. 2 L.R. n. 17 del 25/8/2006; DGR n. 2663 del 7/11/2006)	
Marche	fino a 30 /ha di superficie foraggera o di superficie ritirata dalla produzione	divieto della bruciatura delle stoppie e delle paglie; divieto della conversione della superficie a pascolo permanente ad altri usi; gestione delle superfici ritirate dalla produzione attraverso: - presenza di copertura vegetale, naturale o artificiale, durante tutto l'anno; - attuazione di sfalcio o trinciatura (almeno 1 intervento l'anno) da non realizzarsi dal 1/3 al 31/7;	nessuna indennità oltre 100 ha di SAU
		divieto di eliminazione dei terrazzamenti esistenti, delimitati a valle da muretti a secco o da scarpate inerbite, e divieto di effettuazione di livellamenti non autorizzati; divieto di produzione e coltivazione specie OGM; divieto di rimozione filari; divieto di prelievo acque stagnanti; effettuazione dello sfalcio partendo dal centro verso l'esterno dell'appezzamento. (DGR della Regione Marche n. 864 del 1/8/2007)	
Lazio	100 /ha	Divieto della pratica dello spietramento dei pascoli. Obbligo di realizzazione di recinzioni permanenti utilizzando materiali tradizionali, elementi arborei e arbustivi di importanza ecologica: siepi, frangivento, boschetti, muretti a secco. Divieto di eliminazione degli elementi naturali dell'agroecosistema (siepi, filari, piantate, muretti a secco, stagni, macere, fossi, ecc.). Divieto di impiego di taluni specifici rodenticidi. (DGR della Regione Lazio n. 533 del 4/8/2006)	solo prati e pascoli permanenti; solo aziende con bestiame (minimo 3 UBA e rapporto UBA/SAU foraggera compreso tra 0,5 e 2); sup. minima pari a 1,5 ha; escluse superfici che beneficiano delle misure 211, 212 e 214 (ad eccezione della 214.8 "biodiversità animale"); nessuna indennità oltre 30 ha di SAU per azienda.

Fonte: PSR 2007-13 delle Regioni e Province Autonome italiane

È importante notare che per gli agricoltori operanti nelle zone caratterizzate da svantaggi specifici è prevista la corresponsione di indennità particolarmente elevate, purché queste siano debitamente giustificate: infatti, l'indennità Natura2000 di cui essi possono beneficiare inizialmente (e per un periodo di 5 anni) ammonta a ben 500 euro per ettaro di SAU, mentre l'indennità massima "normale" è pari a 200 euro per ettaro e, in casi eccezionali, qualora le circostanze lo richiedano questi importi possono essere ulteriormente maggiorati. Ciò testimonia quanto la Commissione europea reputi

importante, nella nuova fase di programmazione degli interventi di sviluppo rurale, sostenere gli imprenditori agricoli (e, pure, i detentori di aree forestali) affinché adottino metodi di utilizzazione del suolo compatibili con le esigenze di salvaguardia dell'ambiente naturale e del paesaggio e di protezione delle risorse naturali.

Del resto, anche nel PSN è più volte sottolineata l'importanza di salvaguardare la biodiversità, di proteggere i suoli e le acque attraverso la corretta gestione, in primis, proprio dei siti Natura2000, Siti di interesse comunitario (SIC) e Zone di protezione speciale (ZPS). In Italia, infatti, le aree agricole ad alto valore naturale - vale a dire: "aree semi naturali dove è praticata una agricoltura estensiva (in particolare, prati permanenti e pascoli), particolari habitat (risaie) e elementi strutturali come siepi, filari e fasce inerbite" - interessano una SAU di circa 2,8 milioni di ettari, pari a oltre un quinto della superficie agricola complessiva. Queste aree, insieme a quelle forestali ad alto valore naturale, si concentrano soprattutto nelle aree protette - incluso, appunto, il territorio afferente alla rete Natura2000 - che, nel loro insieme, coprono circa il 20% della superficie territoriale nazionale.

Va detto che nel periodo 2000-2006 l'intervento a favore delle zone soggette a vincoli ambientali non ha trovato applicazione in Italia e, attualmente, soltanto in quattro Programmi di sviluppo rurale validi per il periodo di 2007-2013 compare la scheda della misura 213 (Indennità Natura2000 e indennità connesse alla direttiva 2000/60/CE) prevista all'art. 38 del regolamento (CE) n. 1698/2005. Si tratta, precisamente dei PSR delle Regioni Veneto, Friuli Venezia Giulia, Lazio e Marche, che hanno approvato le misure di conservazione delle ZPS, mentre nei documenti programmatici di diverse altre Regioni si rimanda l'attivazione della misura all'approvazione dei Piani di gestione delle singole aree Natura2000 (tabella 7.6). In molti altri casi regionali ancora mancano, o sono in fase di elaborazione, i Piani di gestione dei SIC e delle ZPS ricadenti all'esterno dei Parchi naturali regionali o Nazionali. Alcune Regioni, come ad esempio la Sardegna, il Piemonte e l'Abruzzo hanno inserito tra gli interventi dell'Asse 3 la redazione dei piani; più nel dettaglio, in coerenza con l'art. 57 del regolamento (CE) n. 1698/2005 la possibilità di finanziamento dei piani di gestione è inserita nella misura 323.

Come si evince dalle informazioni contenute nella tabella 7.5, le indennità Natura2000 variano tra i 30 euro per ettaro nelle Marche e i circa 190 euro per ettaro del Veneto; nel complesso, si tratta di valori piuttosto contenuti (rispetto, almeno, alle possibilità consentite dal regolamento) e sono frutto delle stime intese a valutare i maggiori costi e i mancati redditi conseguenti al rispetto da parte degli agricoltori delle prescrizioni cogenti nelle zone SIC e ZPS.

## 7.4 Conclusioni

Il periodo di programmazione 2007-2013 non dovrebbe offrire rilevanti mutamenti nell'impianto generale di azione, almeno fino al 2010 termine entro il quale si prevede siano ridefiniti i territori e, forse, le modalità di attuazione dell'intervento a favore delle aree svantaggiate. A fronte di alcune modifiche comunque introdotte, i regimi di implementazione previsti nei PSR 2007-2013 appaiono sostanzialmente in continuità con il passato, a parte l'applicazione di diversi strumenti di modulazione in relazione agli specifici fabbisogni locali. Resta evidente, infatti, come la maggior parte delle Regioni abbia considerato il nuovo periodo di programmazione come un prolungamento dell'intervento già attivo. Tale fatto, per quanto indotto anche dalla normativa stessa nonché da aspetti di carattere amministrativo, potrebbe offrire una maggiore efficienza sia a livello di applicazione sia di capacità di spesa e, tuttavia, potrebbe comportare un effetto negativo di *path dependence*.

Questo aspetto di continuità con la passata programmazione spinge a formulare alcune considerazioni di carattere generale sull'intervento. Infatti, come ricordato, da più parti emerge una valutazione critica in merito al meccanismo di attuazione del sostegno. In particolare, permangono per-

plexità sulla capacità dell'azione di compensare in modo adeguato lo svantaggio naturale, specie in relazione ad attuazioni sinergiche di più azioni di sviluppo rurale oltre alle eventuali politiche locali, e in merito agli effetti di sperequazione registrati tra i beneficiari (European Commission, 2008b; European Commission, 2008c). In altri termini, l'implementazione dell'intervento continua a richiedere maggiori gradi di libertà in relazione alle diverse realtà regionali (Inea, 2005). Il regolamento (CE) n. 1698/2005 non entra direttamente nel merito dei meccanismi di azione delle indennità compensative, salvo prevedere l'applicazione di un sistema digressivo definito nell'ambito di ogni singolo programma e una certa possibilità di compensazione e flessibilità all'interno del regime, se si applica il massimale medio a livello regionale. Il regolamento, infatti, invita a definire parametri oggettivi che consentano di fissare il livello delle indennità, allo scopo di garantire l'efficacia del sostegno e il raggiungimento dei suoi obiettivi. Questi aspetti forniscono quindi una certa flessibilità per articolare l'intervento in funzione delle specificità delle singole realtà, ma non sempre queste possibilità risultano sufficienti perché il sostegno sia in grado di soddisfare i fabbisogni (European Commission, 2008b; European Commission, 2008c).

A livello nazionale il PSN pone in evidenza l'importanza del sostegno all'agricoltura nelle aree svantaggiate, ma non fornisce esplicite indicazioni in merito alla modulazione delle azioni sul territorio. Diversamente, la lettura delle proposte di applicazione delle indennità per il 2007-2013 mettono in luce il tentativo di adeguare l'intervento alle istanze locali, nei limiti dei gradi di flessibilità offerti dalla normativa e anche dal confronto diretto con la Commissione. Questo approccio risulta, comunque, coerente con le indicazioni di carattere generale del PSN.

A livello regionale, infatti, si osserva quasi sempre la presenza di meccanismi di modulazione e in molti casi, specialmente dove sono presenti svantaggi particolarmente gravosi - come nelle zone montane - si prevede la possibilità di attivare il meccanismo del massimale medio per l'intero territorio. Questa modalità appare, così, particolarmente importante in termini di declinazione dell'intervento sui fabbisogni locali. Se si prende in esame, per esempio, il caso dell'agricoltura di montagna, appare evidente come applicare massimali diversi per le superfici foraggere - anche differenziando tra le diverse tipologie di utilizzo - e le coltivazioni permanenti sia di massimo rilievo per l'efficacia del sostegno e per evitare sperequazioni; lo stesso vale per i meccanismi digressivi e per l'individuazione di tetti massimi nelle superfici ammissibili. Di particolare interesse sono, inoltre, gli strumenti di modulazione che prendono in considerazione lo svantaggio definito a livello aziendale, poiché permettono di intervenire in modo più efficace, anche se - è evidente - essi richiedono alcuni prerequisiti, quali la conoscenza puntuale delle aziende, un sistema ben rodato di monitoraggio, nonché anche un gruppo di possibili beneficiari di dimensioni e con dinamiche non troppo marcate, tale da potere essere gestito in modo efficiente (Inea, 2005).

Alla luce delle regole comunitarie, l'individuazione di questi meccanismi sembra essere lo strumento più opportuno per aumentare l'efficacia dell'intervento - fortemente potenziabile, inoltre, attraverso l'integrazione con altri strumenti - per raggiungere in modo adeguato lo scopo di compensare gli specifici svantaggi, nonché di tentare di eliminare gli effetti di sperequazione insiti, necessariamente, in ogni meccanismo a carattere generale.

Inoltre, l'implementazione dell'intervento dovrebbe tenere conto anche degli altri interventi attivati sul territorio per le imprese agricole in aree in difficoltà. In questo senso si sono osservate nella passata programmazione, ad esempio, marcate differenze tra l'attuazione dell'intervento nelle regioni montane e nelle altre regioni; nelle aree montane, infatti, il supporto delle indennità compensative si è posto spesso in sinergia con altre politiche di sostegno sia di fonte regionale, sia di fonte comunitaria, come Leader. Tuttavia, nel periodo di programmazione 2007-2013 - che, come noto, prevede comunque un livello minimo di sostegno alle azioni per le aree rurali (Asse 3) - queste differenze dovrebbero in qualche modo ridursi. A questo proposito, sarà importante osservare le scelte che le

Regioni attueranno, come anche proposto dal PSN, per inserire le indennità compensative all'interno di "pacchetti di misure". La modalità di operare con progetti integrati, infatti, potrebbe permettere sia di incrementare l'efficacia dell'intervento, sia di attuare una maggiore declinazione a livello locale.

Un aspetto di novità è legato all'interpretazione dell'indennità compensativa a favore delle zone svantaggiate. Nella passata programmazione, infatti, l'intervento era considerato di natura più socioeconomica, che non di natura strettamente ambientale. Il regolamento (CE) n. 1698/2005 inserisce definitivamente il sostegno nell'alveo delle misure di carattere agroambientale e, di fatto, lo svuota in gran parte di connotati economici e sociali. Le indennità dovrebbero, infatti, incentivare, attraverso l'uso continuativo delle superfici agricole, la cura dello spazio naturale, nonché il mantenimento e la promozione di sistemi di produzione agricola sostenibili. Di conseguenza l'intervento sostiene l'attività agricola, a fronte degli svantaggi che ne ostacolano la produzione, come mezzo per raggiungere obiettivi prettamente ambientali. Il PSN accoglie questa interpretazione delle misure 211 e 212, ma pone in maggiore risalto la funzione di presidio socialmente ed economicamente attivo, oltre a quella ambientale di tutela del territorio. Infatti, il PSN esplicitamente fa riferimento alla finalità del mantenimento dell'attività agricola nelle zone svantaggiate, da perseguire attraverso l'indennità compensativa e altre tipologie di misure previste nei PSR.

Scendendo ancora a livello regionale, l'interpretazione della misura da parte delle Regioni ha spesso mantenuto evidenti obiettivi di carattere socioeconomico a fianco di quelli ambientali; questo si osserva specialmente nelle regioni di montagna, dove il rischio di abbandono è particolarmente elevato, anche in continuità con la passata programmazione, dove in molti Piani gli obiettivi per la misura erano soprattutto di tipo economico e sociale, e non di tipo ambientale. Non risulta quindi chiaro se il mantenimento di una comunità rurale vitale sia solo uno strumento o possa essere considerato pienamente un obiettivo anche nel periodo 2007-2013. In merito alla relazione tra l'intervento e l'ambiente, resta ancora da valutare l'impatto in termini economici dell'introduzione dell'obbligo del rispetto della condizionalità che, secondo alcuni osservatori, potrebbe rilevarsi particolarmente oneroso (IEEP, 2006). Un altro punto di possibile criticità sarà l'implementazione dei piani di gestione per le aree Natura2000 e le zone oggetto della direttiva 2000/60/CE poiché essi segneranno il livello di partenza per il calcolo delle compensazioni.

Come ricordato precedentemente, un cambiamento di evidente portata è la nuova definizione e classificazione delle aree svantaggiate diverse dalle zone montane, che per ora ha connotati di parzialità, ma che sarà con ogni probabilità profondamente rivista entro il 2010; anche in questo caso, gli aspetti socioeconomici sono stati praticamente eliminati, sostituiti da quelli ambientali. La Commissione, infatti, ritiene più corretto fornire una definizione di svantaggio di tipo settoriale, che non in termini di marginalità territoriale. Questa scelta può implicare elementi di criticità, in quanto l'applicazione di criteri di zonizzazione troppo rigidi non può tenere adeguatamente in conto la specificità e la variabilità degli svantaggi a livello locale, specie in relazione alle AZS (Cagliero et al., 2005). A tale riguardo, le simulazioni a oggi disponibili - finalizzate a descrivere gli scenari scaturenti dall'applicazione dei futuri criteri di delimitazione delle aree - indicano per l'Italia una sostanziale stabilità nel complesso, ma in realtà tale approccio potrebbe avere ripercussioni significative a livello locale, causando la pressoché totale scomparsa di AZS da alcune regioni dell'Italia centrale. I criteri proposti nell'articolo 50 del regolamento (CE) n. 1698/2005 rappresentano, quindi, una sorta di soluzione intermedia che, pur eliminando aspetti quali la densità o lo spopolamento, lascia ancora ampi margini di manovra.

In termini di dotazione finanziaria, si deve ricordare che nella passata programmazione spesso le risorse disponibili per le indennità sono state valutate insufficienti per offrire una reale compensazione dello svantaggio. L'analisi dei nuovi PSR mette in evidenza un incremento generale dei fondi

imputati per le misure 211 e 212 rispetto al 2000-2006, anche se, a livello nazionale, non si osserva una crescita del peso dell'intervento sul complessivo stanziato ma, anzi, è possibile mettere in luce una lieve contrazione. A livello locale, le dotazioni per il periodo 2007-2013 confermano il fatto che le Regioni considerano lo strumento come strategico e, tuttavia, si osserva anche una forte variabilità nell'entità delle risorse rispetto alla passata programmazione.

In conclusione, la decisione di incrementare gli strumenti - quali la modulazione, l'introduzione di tetti, la selettività - volti al governo della misura mostra la volontà delle Autorità di Gestione dei nuovi PSR di rendere l'intervento maggiormente efficace; resta tuttavia relativamente contenuta l'applicazione di altri importanti criteri attuativi, quali il potenziamento della sinergia tra le indennità e gli altri strumenti del PSR. In questo senso, alcune osservazioni, sia in termini di analisi sia in termini di obiettivi di strumenti applicativi presenti nel PSN sembrano restare disattese. Infatti, il PSN fa riferimento alle zone svantaggiate sempre in modo contestuale ai territori rurali e in particolare agli aspetti - e agli obiettivi - più generali di sostenibilità ambientale, di tutela del territorio e di qualità della vita; anche nel quadro delle azioni chiave la misura assume questa valenza di integrazione con le restanti misure dell'Asse 2. Infine, pure in relazione agli aspetti di mantenimento delle attività agricole nelle aree rurali, obiettivo diretto per le indennità compensative, il Piano suggerisce che l'intervento sia accompagnato da altri strumenti di sviluppo rurale. Si ricorda, del resto, che tutta la logica di implementazione suggerita nel PSN si basa sulla capacità di fare interagire gli interventi tra loro, in particolare con l'utilizzo di strumenti quali i Progetti integrati. Come detto, tuttavia, questi aspetti non trovano piena realizzazione nella definizione della misura 211 da parte delle Regioni, che sembrano preferire un approccio di continuazione delle passate implementazioni. Tale approccio risulta ancora più evidente dal fatto che le attuali stesure della misura - che compaiono nei documenti programmatici validi per il periodo 2007-2013 - non fanno emergere indicazioni strategiche in merito al futuro dell'intervento nella zonizzazione che si sta via via definendo.

## CAPITOLO 8

# LE MISURE FORESTALI

### 8.1 Gli obiettivi e le scelte strategiche forestali

Con la definizione nel 1998 di una Strategia forestale europea<sup>1</sup>, viene riconosciuto al settore forestale un ruolo strategico nelle politiche comunitarie per la salvaguardia del territorio e dell'ambiente, ma anche per lo sviluppo socioeconomico del territorio e in particolare delle aree rurali e montane. Questo concetto viene fortemente ribadito nel Piano d'azione per le foreste (PAF) dell'UE<sup>2</sup>, in cui viene riconosciuto come principale strumento di attuazione per il raggiungimento degli obiettivi forestali europei, degli impegni internazionali di settore e delle politiche comunitarie per lo sviluppo rurale.

Di fatto, con il regolamento (CE) n. 1698/2005, il settore forestale assume un ruolo più trasversale nelle politiche di sviluppo rurale rispetto al precedente periodo di programmazione, risultando più integrato con le altre componenti dello sviluppo. I principi definiti dalla Strategia forestale e dal Piano d'azione per le foreste dell'UE vengono introdotti negli Orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale, riconoscendo nel ruolo multifunzionale delle foreste non solo una concreta opportunità di rilancio per il settore ma anche un'importante componente di sviluppo sociale ed economico per le aree montane e rurali. Le misure di interesse per il settore forestale sono distribuite trasversalmente nei tre assi di intervento, in funzione alle loro caratteristiche e obiettivi. Gli interventi contribuiscono al raggiungimento dei quattro obiettivi strategici comunitari, perseguendo l'ammodernamento e il miglioramento della competitività del settore, la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi forestali, la difesa del territorio, il contenimento dei cambiamenti climatici e la permanenza della popolazione nelle aree rurali e montane.

Tra le misure attuabili rientrano molte di quelle cofinanziate nella precedente programmazione come gli investimenti nelle imprese di utilizzazione forestale e di prima trasformazione, gli interventi di prevenzione incendi, ma anche nuove misure connesse alla realizzazione di investimenti non produttivi o di attività in aree protette (in particolare nei siti di Natura2000); non vi è invece nessun riferimento all'associazionismo forestale, presente nella precedente programmazione. Viene inoltre data grande enfasi alla pianificazione forestale, sottolineando l'importanza di coordinamento e coerenza tra i Programmi di sviluppo rurale (PSR) e i Piani territoriali e settoriali. Questi ultimi infatti (Piani forestali territoriali, Piani Anti incendio Boschivo, Piani di gestione delle aree Natura2000 e Piani di assessment e gestione aziendale) diventano un prerequisito per l'erogazione dei co-finanziamenti comunitari alle misure forestali. Per garantire un approccio omogeneo alle misure di silvicoltura, la Commissione ribadisce la necessità di adottare una definizione comune di Foreste e di Zone boschive (salvo eccezioni debitamente giustificate nei Programmi di sviluppo rurale) proponendo la definizione<sup>3</sup> già utilizzata dalla FAO e da Eurostat e applicata nell'aggiornamento 2005 della Valutazione delle risorse forestali mondiali (FAO Rapporto FRA 2005). Inoltre, al fine di aumentare l'efficacia degli interventi, tra le interessanti innovazioni introdotte vi è anche la richiesta di una maggiore concentrazione territoriale e settoriale delle azioni.

---

1 Risoluzione del Consiglio Europeo 1999/C/56/01, recepita dalla legge italiana con il d. lgs n.227 del 2001.

2 Comunicazione (COM (2006)302).

3 Art. 30 Reg.(CE) n. 1974/2005. Per «foresta» si intende: un'area di dimensioni superiori a 0,5 ettaro, con alberi di oltre 5 metri di altezza e aventi una copertura superiore al 10. Per «zona boschiva» si intende: un'area, di dimensioni superiori a 0,5 ettari, con alberi di oltre 5 metri di altezza e aventi una copertura del 5-10%, oppure con copertura mista superiore al 10%.

Analizzando nel dettaglio le misure del primo Asse indirizzate al settore forestale (tabella 8.1), troviamo interventi di ammodernamento sia tecnico che gestionale e di miglioramento della competitività rivolte sia alle imprese che attuano le operazioni di taglio ed esbosco che ai proprietari forestali. Nell'Asse 2 gli interventi forestali sono concentrati nella sotto sezione specifica "Misure intese a promuovere il sostegno e l'incentivazione all'utilizzazione sostenibile dei terreni forestali" e perseguono la diffusione e valorizzazione di forme attive di gestione sostenibile e pianificata del patrimonio forestale, con chiari obiettivi di tutela ambientale, difesa del territorio e contenimento dei cambiamenti climatici. Per queste misure viene richiesta coerenza con la Strategia forestale europea e un chiaro collegamento ai programmi forestali nazionale o subnazionali.

**Tabella 8.1 – Principali misure forestali nello Sviluppo rurale 2007-2013**

	Misure a favore delle foreste Reg. 1698/2005	Contenuto delle misure	Novità
Asse 1: Miglioramento della competitività dei settori agricolo e forestale	114 - Utilizzo dei servizi di consulenza	Sostegno agli imprenditori e proprietari forestali per migliorare il reddito globale dell'azienda, per le spese di consulenza sui CGO e sicurezza sul lavoro.	Importo massimo di 1.500 Euro a copertura dell'80% del costo ammissibile
	115 - Avviamento di servizi di assistenza alla gestione, di sostituzione e di consulenza aziendale.	Sostegno a copertura delle spese di avvio di servizi alla gestione, sostituzione e consulenza aziendale e assistenza tecnica.	Contributo decrescente per 5 anni
	122 - Miglioramento del valore economico delle foreste	Sostegno agli investimenti aziendali che si basano su Piani di gestione, per proprietà forestali private e pubbliche o di loro associazioni	Sostegno pubblico 50% e 60% nelle ZS, Natura2000
	123 - Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali	Sostegno agli investimenti materiali e immateriali diretti a migliorare il rendimento globale dell'impresa, per la trasformazione e commercializzazione dei prodotti della silvicoltura	Aiuto alle sole microimprese (meno di 10 addetti e fatturato annuo non superiore ai 2 milioni di euro), del 40% (50% nelle Regioni convergenza)
	124 - Cooperazione per lo sviluppo di prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo e alimentare e in quello forestale	Sostegno alla cooperazione tra produttori, industria di trasformazione e terze parti (ricerca), al fine di introdurre innovazione nei processi di trasformazione dei prodotti.	Finanziamento limitato al costo del progetto di cooperazione.
Asse 2: Gestione del territorio	125 - Infrastrutture connesse allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura	Sostegno ai costi di realizzazione di infrastrutture interaziendali per accesso alle sup. forestali, consolidamento e miglioramento fondiario, fornitura di energia e gestione delle risorse idriche.	
	221 - Imboschimento delle superfici agricole	Sostegno ai proprietari o affittuari privati, per l'impianto, copertura dei costi di manutenzione (premio annuo/ettaro per 5 anni) e perdita di reddito (premio annuo/ettaro per 15 anni). Per proprietari pubblici vengono coperti unicamente i costi di impianto.	Cofinanziamento per l'impianto all'80% del costo e premio annuo/ettaro per la perdita di reddito massimo di 700 euro per agricoltori o loro associazioni e di 150 euro per ogni altra persona fisica o entità di diritto privato.
	222 - Primo impianto di sistemi agroforestali su terreni agricoli	Sostegno agli agricoltori per i costi di impianto nella creazione di sistemi agroforestali con silvicoltura e agricoltura estensiva.	Cofinanziamento del fino al 80%. Sostegno non concesso per l'impianto di abeti natalizi e specie a rapido accrescimento.
	223 - Imboschimento di superfici non agricole	Sostegno dei soli costi di impianto. Per i terreni agricoli incolti (da almeno 2 anni), anche i costi di manutenzione (premio annuo/ettaro per 5 anni)	Cofinanziamento per l'impianto all'80% del costo,
	224 - Indennità natura2000	Sostegno ai proprietari privati e loro associazioni per i costi e il mancato guadagno derivanti dai vincoli imposti all'uso del bosco dalle direttive 79/409/CEE e 92/73/CEE. La concessione si basa sui Piani di gestione.	Sostegno a ettaro da un importo minimo di 40 euro ad un massimo di 200 euro.
	225 - Pagamenti silvo-ambientali	Pagamento per ettaro ai beneficiari che assumono volontariamente impegni silvo-ambientali che vadano oltre i "pertinenti" requisiti obbligatori di gestione forestale, per compensazione dei costi aggiuntivi connessi.	Compensazione per un periodo tra i 5 e i 7 anni. Sostegno a ettaro da un importo minimo di 40 euro ad un massimo di 200 euro
	226 - Ricostruzione del potenziale silvico e introduzione di azioni di prevenzione	Sostegno alla ricostruzione da disastri naturali e incendi, introduzione di azioni di prevenzione per le zone ad alto e medio rischio di incendio.	
227 - Investimenti non produttivi	Interventi per aumentare l'utilità pubblica e la valorizzazione ambientale dei boschi.	Interventi prima compresi in "Altre misure forestali".	

Fonte: INEA

Nell'Asse 3, infine, è prevista un'ampia serie di misure non specificatamente legate alle risorse forestali ma che possono integrare e completare la politica forestale, quali la misura diversificazione (misura 311), l'avvio di microimprese (misura 312), di servizi essenziali (misura 321) e di servizi per la tutela del patrimonio rurale (misura 323).

In un'ottica di sviluppo locale integrato e sostenibile, anche le altre misure dell'Asse 3 possono rappresentare uno strumento per la valorizzazione del patrimonio forestale, sia con gli interventi di incentivazione di attività turistiche che con quelli volti a predisporre aree attrezzate e di servizio e aree naturali e protette. Infine, il settore forestale può sicuramente trovare con l'Asse 4, nell'attuazione di strategie di sviluppo locale, coerenza territoriale ed efficaci sinergie tra gli attori e amministratori locali per la valorizzazione del loro patrimonio boschivo e per lo sviluppo delle filiere locali bosco-legno ed energia.

## 8.2 Le foreste nella strategia nazionale

Nel nuovo approccio alla programmazione per lo sviluppo rurale la definizione del Piano strategico nazionale ha rappresentato un'importante momento di analisi anche per il settore forestale. Pur rimanendo concentrato sulle tematiche inerenti la politica di sviluppo rurale vengono proposti, per la prima volta in Italia, alcuni elementi guida per un approccio comune nella programmazione regionale. In aderenza ai principi enunciati dalla Strategia forestale dell'UE e agli impegni internazionali<sup>4</sup> assunti dall'Italia per il settore forestale, nella definizione degli obiettivi del PSN è stata considerata prioritaria la necessità, definita nel documento tecnico di preparazione alla strategia nazionale Foreste e cambiamento climatico<sup>5</sup>, di “mantenere forme di gestione attiva per il patrimonio forestale nazionale al fine di assicurare la stabilità del territorio e la continuità nell'erogazione di servizi ambientali e paesaggistici, oltre che garantire la funzione economica dei boschi per favorire anche la permanenza della popolazione nelle aree rurali e montane”. Sono state quindi integrate nell'architettura della strategia nazionale per lo sviluppo rurale le seguenti Linee strategiche forestali:

- stimolare la gestione forestale attiva attraverso creazione, incentivazione e consolidamento di nuovi modelli organizzativi per la gestione delle proprietà forestali
- promuovere le produzioni forestali di alta qualità, soprattutto nella logica degli impieghi locali in filiere “corte” attraverso interventi sulla filiera produttiva che permettano la ripresa di competitività delle utilizzazioni forestali
- promuovere e incentivare l'utilizzo energetico delle biomasse, collegando la produzione agli interventi di miglioramento ambientale, di gestione dei cedui e alle piantagioni specifiche, rivolgendo particolare attenzione alle necessità di ammodernamento e adeguamento delle strutture logistiche e delle infrastrutture, vincolando gli interventi al mantenimento di filiere locali
- promuovere e valorizzare la produzione di prodotti forestali non legnosi e di servizi turistico/ricreativi offerti dal bosco come prodotti di nicchia, eventualmente con forme di integrazione a strategie di marketing territoriale.

Nella tabella 8.2 vengono riportati gli obiettivi prioritari e le rispettive azioni chiave forestali previste dal PSN, in cui si può osservare come per il raggiungimento degli obiettivi di competitività del settore le azioni proposte, che interessano sia le imprese che i singoli proprietari, mirino a soddisfare le esigenze di ammodernamento aziendale (innovazione tecnologica, sicurezza sul lavoro, ecc.), a supe-

---

<sup>4</sup> Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (UNCED) e Processo Pan-europeo delle foreste in Europa (MCPFE).

<sup>5</sup> Per ulteriori approfondimenti si rimanda al contributo tematico alla stesura del Piano Strategico Nazionale “Foreste e cambiamento climatico - Sviluppo rurale” ([www.reterurale.it](http://www.reterurale.it))

rare la debolezza strutturale della filiera foresta-legno, privilegiando l'integrazione tra le diverse fasi (utilizzo, trasformazione e commercializzazione) e i vari attori che la compongono. Coordinatamente con gli interventi di crescita, competitività e occupazione dei fondi strutturali (FESR e FSE), si propone alle imprese e ai proprietari l'adozione di processi innovativi per ridurre i costi di produzione, valorizzare e ammodernare la dotazione infrastrutturale (logistica, viabilità secondarie, ecc.). Il PSN insiste molto nell'integrazione tra fondi e propone una chiara demarcazione degli interventi al fine di sfruttare strategicamente i finanziamenti comunitari ed evitare sovrapposizione nelle tipologie di operazioni. Il miglioramento dell'efficienza rimane comunque legato indissolubilmente alla diffusione di una gestione attiva e pianificata delle risorse forestali in coerenza con i criteri di Gestione forestale sostenibile (GFS), puntando sia al miglioramento degli standard qualitativi e di sicurezza che, in eguale misura, alla promozione dei prodotti forestali nazionali legnosi e non.

Per garantire la sinergia e la complementarità tra i diversi interventi, migliorarne la gestione e assicurarne l'efficacia, la strategia nazionale propone, inoltre, un approccio integrato nell'attuazione delle misure. Approccio che poggia sulla capacità e volontà di aggregare più idee e/o più soggetti per il perseguimento di un fine comune a livello tematico e/o territoriale, rispondendo così alle diverse esigenze delle imprese e dei territori. A favore dello sviluppo del settore, sia sotto gli aspetti produttivi che ambientali, assume fondamentale importanza l'azione integrata delle misure ambientali (Asse 2) e quelle di valorizzazione dei prodotti forestali e del valore economico delle foreste (Asse 1), con quelle di diversificazione (Asse 3). Vi è infatti la possibilità di valorizzare le esperienze sviluppate con successo in passato in molti contesti locali (PIT, PIF e Iniziativa Comunitaria Leader), combinando diverse tipologie di interventi (diversificazione, creazione di impresa, investimenti per il paesaggio e il patrimonio culturale, servizi e infrastrutture locali) attorno a un tema catalizzatore (ad esempio la valorizzazione del patrimonio forestale di un'area oppure lo sviluppo di filiere corte foresta legno energia). Inoltre, il coordinamento delle politiche di sviluppo rurale con le altre politiche regionali, nazionali e comunitarie assume particolare importanza al fine di consentire un'efficace integrazione sia dei diversi settori che degli interventi sul territorio.

Come detto in precedenza, il PSN pone particolare enfasi al ruolo multifunzionale delle foreste che deve essere valorizzato considerando i forti legami e le sinergie che le misure dell'asse competitività (Asse 1) hanno con le misure di gestione forestale dell'Asse 2 e di diversificazione delle attività e valorizzazione delle aree rurali dell'Asse 3. Particolare importanza assume, quindi, la promozione di forme d'impresa multifunzionale capaci di fornire, oltre a prodotti agroforestali competitivi, anche servizi di natura sociale e ambientale, oppure produzioni finalizzate allo sfruttamento energetico delle biomasse. A tal proposito, sinergicamente alle misure dell'Asse 1 intese a finanziare la realizzazione di impianti per la combustione di biomassa e per piccole reti di calore, operano anche gli interventi di diversificazione dell'economia rurale previsti nell'Asse 3.

Con la promozione di filiere corte bioenergetiche si punta a sfruttare la vicinanza tra luogo di produzione, trasformazione e consumo, incentivando la realizzazione di impianti di medie e piccole dimensioni, privilegiando gli investimenti aziendali al fine di attivare contemporaneamente la domanda e l'offerta locale di biomassa. In questa ottica di filiera locale il FEASR sostiene gli interventi per la produzione di biomasse e gli interventi finalizzati alla generazione di energia realizzati da imprese agricole e forestali con impianti fino a 1 MW di potenza che garantiscano un positivo bilancio energetico e di emissioni, lasciando gli impianti di potenza superiore al sostegno regionale e dei fondi strutturali.

Per raggiungere gli obiettivi ambientali le azioni chiave nazionali per il settore forestale individuano come prioritaria la diffusione dei principi di Gestione forestale sostenibile e dei più usuali strumenti di pianificazione (Piani di gestione e assestamento forestale). La gestione forestale attiva garantisce, inoltre, il presidio del territorio e risulta fondamentale, anche, nella prevenzione dai rischi

**Tabella 8.2 – Obiettivi prioritari e rispettive Azioni chiave forestali previste dal PSN**

	<b>Obiettivi prioritari</b>	<b>Azioni chiave per le foreste</b>
<b>Asse 1</b>	<i>Promozione dell'ammmodernamento e dell'innovazione nelle imprese e dell'integrazione di filiera.</i>	Creare, incentivare nuovi modelli organizzativi e associativi per la gestione delle proprietà forestali; Incrementare la qualità delle produzioni forestali e promuovere l'innovazione di prodotto; Rafforzare competitività, redditività e integrazione nella filiera foresta-legno; Trasferire conoscenze specialistiche e risultati della ricerca alle diverse realtà produttive;
	<i>Consolidamento e sviluppo della qualità della produzione agricola e forestale.</i>	Migliorare, adeguare e facilitare la gestione sostenibile per aumentare stabilità e valore economico del bosco, redditività dei prodotti e sbocchi commerciali; Incentivare l'uso di Piani di gestione anche in aree Natura2000 e di particolare pregio ambientale; Incentivare adesione ai sistemi di certificazione forestale; Incrementare qualità delle produzioni forestali, promuovere innovazione di prodotto e rafforzare competitività, redditività e integrazione nella filiera foresta-legno; Rafforzare la consulenza aziendale, sviluppo "filiera-corte" e uso multifunzionale delle foreste;
	<i>Potenziamento delle dotazioni infrastrutturali fisiche e telematiche.</i>	Ammodernamento strutturale, infrastrutturale e dei fattori di produzione delle aziende; Sviluppare e/o modernizzare "filiera-corte" sostenibili (produttive e bioenergetiche) con il territorio;
	<i>Miglioramento della capacità imprenditoriale e professionale degli addetti al settore agricolo e forestale e sostegno del ricambio generazionale.</i>	Incentivare formazione, aggiornamento e consulenza aziendale, per gli addetti e operatori del settore; Creare, incentivare nuovi modelli organizzativi e associativi per la gestione delle proprietà forestali; Rafforzare la consulenza aziendale, sviluppo "filiera-corte" e uso multifunzionale delle foreste; Trasferire conoscenze specialistiche e risultati della ricerca alle diverse realtà produttive;
	<i>Conservazione della biodiversità e tutela e diffusione di sistemi agro-forestali ad alto valore naturalistico</i>	Incentivare la gestione forestali compatibile con esigenze di salvaguardia ambientale, del paesaggio; Incentivare nuovi interventi di forestazione, riforestazione, afforestazione o agroforestazione, con particolare riferimento ai terreni agricoli ad agricoltura intensiva; Incentivare interventi non remunerativi e impegni silvoambientali; Favorire la conservazione delle risorse genetiche forestali locali; Incentivare l'uso di Piani di gestione anche in aree Natura2000 e di particolare pregio ambientale; Ricostituire il potenziale forestale danneggiato da disastri naturali, fitopatie e incendi; Incentivare gli interventi volti al monitoraggio e alla prevenzione;
<b>Asse 2</b>	<i>Tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche superficiali e profonde</i>	Favorire e incentivare la gestione sostenibile delle risorse forestali Incentivare tutela del suolo e risorsa idrica attraverso specifici interventi di forestazione (fasce tampone, boschetti e filari, aree boscate di espansione dei fiumi, ecc);
	<i>Riduzione dei gas serra</i>	Incentivare la gestione sostenibile dei boschi esistenti, predisponendo piani di assestamento; Incentivare nuovi interventi di forestazione, riforestazione, afforestazione o agroforestazione, con particolare riferimento ai terreni agricoli ad agricoltura intensiva; Massimizzazione dei sink di carbonio sulla base degli impegni internazionali assunti; Ricostituire il potenziale forestale danneggiato da disastri naturali, fitopatie e incendi; Incentivare gli interventi volti al monitoraggio e alla prevenzione;
	<i>Tutela del territorio</i>	Incentivare la gestione sostenibile nella tutela dell'equilibrio idrogeologico del territorio; Favorire conservazione e ripristino del paesaggio agro-silvo-pastorale; Incentivare interventi non remunerativi e impegni silvoambientali; Ricostituire il potenziale forestale danneggiato da disastri naturali, fitopatie e incendi; Incentivare gli interventi volti al monitoraggio e alla prevenzione;
<b>Asse 3</b>	<i>Miglioramento dell'attrattiva dei territori rurali per le imprese e la popolazione</i>	Diffondere utilizzo sostenibile delle biomasse a livello aziendale che extra-aziendale; Favorire servizi adeguati alla distribuzione e sfruttamento sostenibile delle biomasse forestali; Favorire sensibilizzazione ambientale e informazione sulla gestione delle aree di particolare pregio/interesse; Favorire la realizzazioni di infrastrutture volte alla fruizione turistico/ricreativa delle risorse forestali;
	<i>Mantenimento e/o creazione di opportunità occupazionali e di reddito in aree rurali</i>	Creare opportunità per la valorizzazione del ruolo multifunzionale delle foreste, Favorire la realizzazioni di infrastrutture volte alla fruizione turistico/ricreativa delle risorse forestali; Sviluppare e/o modernizzare "filiera-corte" sostenibili (produttive e bioenergetiche) con il territorio;
<b>Asse Leader</b>	<i>Rafforzamento della capacità progettuale e gestionale locale</i>  <i>Valorizzazione delle risorse endogene dei territori</i>	Questi due obiettivi nazionali rappresentano le priorità comunitarie relative al "Miglioramento della governance" e alla "Mobilitazione del potenziale di sviluppo endogeno" e il loro perseguimento è funzionale a rendere più efficaci i risultati auspicabili negli altri assi. Gli interventi previsti all'interno di questo Asse saranno indirizzati prevalentemente alle categorie di aree C e D definite dal PSN.

Fonte: INEA

di incendio e da altri danni al bosco (meteorici e biotici). La concentrazione territoriale degli interventi, molto limitata nella precedente programmazione, è esplicitamente prevista per alcune misure dal nuovo regolamento, ma la scarsità delle risorse a disposizione e l'opportunità di concentrare le misure nelle aree prioritarie suggerisce l'adozione di un sistema di zonizzazione del territorio regionale anche nell'applicazione delle altre misure. A tal proposito il PSN sottolinea l'importanza di definire chiaramente le aree di intervento ammissibili alle misure dell'Asse 2 per evitare la dispersione degli interventi sul territorio. In particolare un'area prioritaria di intervento viene individuata nei ter-

reni caratterizzati da agricoltura intensiva, al fine di ridurre l'impatto sull'ambiente delle pratiche agricole e per recuperare la frammentazione delle foreste. L'imboschimento dovrà, quindi, privilegiare le funzioni ecologiche (corridoi naturali di connettività, nodi della rete ecologica, fasce tampone, habitat per specie animali) e di mantenimento della biodiversità, in particolare per gli ecotoni di confine (prati, pascoli, ecc.). Anche l'imboschimento a fini produttivi, compresa la produzione di legna a scopi energetici, dovrà basarsi sui criteri di sostenibilità ambientale e di ecocompatibilità. Discorso a parte merita l'impianto di specie a rapido accrescimento per fini energetici (*Short Rotation Forestry*), che trova ampia attuazione nella misura sugli investimenti aziendali dell'Asse 1.

Per la necessità di adattamento ai futuri cambiamenti climatici, il PSN affida agli interventi forestali un importante ruolo nella tutela delle risorse idriche, nella protezione del suolo e dell'assetto idrogeologico del territorio. Per garantire la regolarizzazione dei deflussi idrici nei bacini, viene riconosciuta l'importanza della gestione forestale attiva e soprattutto il ruolo svolto dalle attività di forestazione ambientale nella tutela qualitativa delle acque e per le aree di espansione dei fiumi. A riguardo, le Regioni devono concentrare gli interventi nelle aree dove i problemi di degrado, idrico e del suolo, sono più rilevanti e accentuati, coordinatamente con gli interventi previsti dalla normativa nazionale nei Piani di assetto idrogeologico (PAI), che costituiscono anche il quadro di riferimento programmatico per le azioni svolte in questo ambito dal FEASR. Analogamente, gli interventi rivolti all'introduzione di azioni di prevenzione contro gli incendi e alla ricostruzione del potenziale silvicolo danneggiato da disastri naturali devono essere complementari agli interventi previsti dai Piani anti incendio boschivo regionali e coordinati con le azioni svolte in questo ambito dagli interventi del FESR, in particolare per le realizzazioni infrastrutturali.

Particolare attenzione viene, inoltre, rivolta al sistema delle aree protette individuate dalla normativa comunitaria (zone svantaggiate, SIC, ZPS, ZVN e rete Natura2000) e ad altri luoghi di grande pregio naturale, nei quali la predisposizione di una pianificazione, che tenga conto del dinamismo degli ecosistemi e dell'integrazione con la matrice territoriale esterna, è prerequisito per l'attivazione delle misure di gestione agroforestale della rete Natura2000 (pagamenti Natura2000). Il PSN insiste molto sulla necessità di individuare una correlazione tra strumenti di pianificazione forestale regionale e Piani di gestione dei siti ad alta valenza naturale (rete Natura2000, riserve, parchi ecc.), tenendo anche conto che l'attività selvicolturale contribuisce in maniera determinante al mantenimento di questi ecosistemi<sup>6</sup>. È anche utile ricordare che circa il 30% delle formazioni forestali presenti nel nostro Paese è compreso in aree protette incluse nell'elenco ufficiale redatto dal Ministero dell'Ambiente o nell'elenco ufficiale dei siti individuati dalla Direttiva 92/43/CEE, per la gestione delle quali dovrebbero essere attivate risorse aggiuntive rispetto a quelle dei PSR. Purtroppo l'attuazione delle misure Natura2000 nel contesto italiano potrà essere inficiata dalla assenza di un quadro di recepimento regionale delle normative di riferimento comunitaria e nazionale<sup>7</sup> e dalla conseguente assenza dei Piani di gestione in queste aree. Si ritiene possibile un inserimento di questa misura nei programmi regionali a seguito del completamento delle norme regionali e nazionali di recepimento che dovranno consentire di individuare i maggiori costi o i mancati redditi a carico delle attività ammissibili.

Con le nuove misure per i "Pagamenti silvoambientali" e gli "Investimenti non produttivi", la strategia nazionale nella promozione e diffusione di pratiche volontarie aggiuntive ai normali criteri di gestione (dati dall'osservanza delle Prescrizioni di massima e di Polizia forestale e dalla normativa regionale di riferimento) vuole incentivare la gestione attiva sul territorio e fornire la possibilità di

<sup>6</sup> Per ulteriori approfondimenti si rimanda al contributo tematico alla stesura del Piano Strategico Nazionale "Biodiversità e paesaggio - Sviluppo rurale" ([www.politicheagricole.it](http://www.politicheagricole.it)).

<sup>7</sup> D.M. 3-9-2002 Linee guida per la gestione dei siti Natura2000.

valorizzare a fini turistico ricreativi e ambientali le proprietà forestali. I pagamenti silvoambientali sono chiaramente una misura di complessa applicazione, almeno nel contesto italiano, dove sono già presenti standard minimi di gestione piuttosto elevati, soprattutto per quello che riguarda la gestione delle foreste alpine dove la misura risulta difficilmente applicabile. È impegno del Mipaaf definire chiaramente degli standard di buone pratiche silvicolture su tutto il territorio nazionale, nel rispetto delle usuali pratiche regionali. Parallelamente vi è anche il problema, già citato, della definizione dei Criteri di gestione obbligatori<sup>8</sup> (CGO) forestali da attuare a livello aziendale. Per alcune misure tipicamente indirizzate alle aziende agricole (imboschimento), il riferimento ai CGO viene ricondotto nelle norme indicate nell'ambito del regolamento (CE) n.1782/2003, per le altre misure la definizione dei criteri sarà compito dello Stato membro e delle Regioni. I riferimenti normativi in questo ambito non mancano (si pensi alla validità di legge dei Piani di assestamento forestale o, in loro assenza, alle Prescrizioni di massima e norme di Polizia forestale nonché alla normativa regionale), ma risulta comunque opportuno un approccio unitario nazionale nella metodologia da applicare per la definizione dei CGO forestali.

Le azioni chiave forestali, proposte per il miglioramento delle condizioni socioeconomiche del territorio rurale italiano, passano attraverso il miglioramento dell'attrattività per le imprese e la popolazione delle aree rurali (infrastrutture e servizi), coerentemente con le caratteristiche del paesaggio e della cultura rurale e attraverso il sostegno all'economia locale per il mantenimento e/o la creazione di opportunità occupazionali. Le misure dell'Asse 3 integrano, quindi, lo sviluppo del settore attraverso la creazione e il rafforzamento delle attività economiche legate alla risorsa forestale (erogazione di servizi alla popolazione e all'economia locale, come lo sviluppo di piccole centrali per sfruttamento energie rinnovabili), il sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese (produzione, trasformazione e vendita di prodotti legnosi e biomasse), l'incentivazione di attività turistiche e con interventi orizzontali volti alla crescita del capitale umano. Gli interventi dovranno essere programmati e attuati dalle Regioni in stretta complementarità con l'azione dei fondi regionali, nazionali e dei fondi comunitari FESR e del FSE, e in particolare quelli di recupero, tutela e valorizzazione del paesaggio e delle risorse storico culturali e di valorizzazione delle emergenze naturali (comprese le azioni volte alla definizione di piani di protezione e gestione dei siti Natura2000 e di altre aree di alto valore naturalistico). Attraverso l'approccio territoriale, integrato, multisettoriale e partecipato nell'attuazione delle politiche di sviluppo, con l'Asse Leader, nella strategia nazionale il settore forestale può contare nel rafforzamento della capacità progettuale e gestionale locale e nella valorizzazione delle risorse endogene dei territori al fine di rendere più efficaci i risultati auspicati negli altri assi. Scegliendo temi e obiettivi fortemente ancorati al territorio, la strategia definita nei Piani di sviluppo locale potrà attingere alle diverse misure previste dai tre assi, sviluppando con il partenariato pubblico privato del GAL idee progettuali legate anche all'utilizzo e allo sviluppo delle risorse forestali locali e alle filiere produttive connesse.

### **8.3 Le misure forestali nella programmazione regionale di sviluppo rurale**

La strategia nazionale per le foreste definita nel PSN trova attuazione nei 21 PSR regionali che definiscono le proprie strategie e individuano le priorità di intervento sulla base di un'attenta analisi ambientale, economica e sociale del territorio. Pur riconoscendo l'estrema eterogeneità di situazioni locali, i principali fabbisogni territoriali e settoriali evidenziati dalle Regioni (tabella 8.3) coincidono con l'analisi fornita nel PSN, e si possono distinguere principalmente in:

---

<sup>8</sup> *Elenco dei criteri di gestione obbligatoria e delle buone condizioni agronomiche e ambientali ai sensi del Reg. CE n. 1782/2003 (disciplina del regime di condizionalità dei pagamenti diretti della PAC).*

1. fabbisogni relativi alla salvaguardia del patrimonio forestale
2. fabbisogni relativi al potenziamento della competitività per le imprese forestali e della filiera produttiva
3. fabbisogni relativi al miglioramento del ruolo multifunzionale delle foreste.

Il principale elemento emerso dall'analisi delle strategie definite nei programmi regionali è la scarsa gestione attiva territoriale a cui si aggiunge l'espansione dei boschi di neoformazione (ricolonizzazione naturale di prati ed ex coltivi). In tutte le regioni d'Italia, al fianco di boschi tuttora soggetti a sfruttamento, sono presenti molte formazioni gestite solo saltuariamente o abbandonate a un'evoluzione naturale. L'abbandono in tutti i casi coincide con la mancanza di manutenzione, sorveglianza e presidio del territorio, favorendo l'insorgere di fenomeni di degrado (si stima che circa il 50% del patrimonio forestale italiano sia privo di gestione). Si registra inoltre la mancanza di una diffusa pianificazione del territorio, in particolare per la proprietà privata. Inoltre, sempre più si registra per le imprese boschive la difficoltà nel superare le soglie minime di convenienza nelle utilizzazioni e per la filiera foresta legno locale scarsa integrazione e coordinamento tra i suoi settori e attori. Tutte le Regioni, anche quelle storicamente più produttive, lamentano una scarsa competitività del prodotto legno locale in un mercato sempre più globalizzato. Emerge quindi la necessità di aumentare e valorizzare la quantità e qualità tecnologica dei prodotti legnosi locali, creando continuità nell'offerta, una maggiore trasparenza nel mercato, la diffusione di sistemi di certificazione e marketing del legno locale.

Cosa di non poco conto, che emerge in tutti i programmi è la consapevolezza che il "bosco" non sia più solo un sistema biologico complesso, ma un vero e proprio strumento per l'implementazione di una strategia di sviluppo territoriale e sempre più un bene di interesse pubblico. Tutti i programmi evidenziano inoltre le opportunità offerte dalle risorse forestali in ambito ambientale e di sviluppo locale per la diversificazione dei redditi (in particolare nella produzione e trasformazione delle biomasse lignocellulosiche). Analizzando le linee strategiche di intervento individuate nei PSR, sembra, infatti, che vi sia una maggiore coscienza politica nell'importanza delle nuove funzioni e ruoli produttivi, sociali e ambientali che questa risorsa può offrire soprattutto, ma non solo, in ambito locale e che possono essere sintetizzate in:

1. incentivare la gestione sostenibile e la rinaturalizzazione del bosco stimolando anche la creazione e il consolidamento di nuovi modelli organizzativi per la gestione delle proprietà forestali, al fine di garantire una gestione attiva del territorio, il perdurare delle risorse naturali, migliorare e potenziare l'offerta e la qualità dei prodotti legnosi, favorire la ripresa di competitività delle utilizzazioni forestali, contenere gli effetti del cambiamento climatico
2. favorire il potenziamento dell'economia forestale e delle sue filiere incentivando soprattutto lo sviluppo di filiere "corte" al fine di aumentare la competitività del settore forestale, creare nuove opportunità di lavoro, incentivare e rafforzare la filiera foresta energia, ridurre il processo di abbandono delle aree rurali e montane
3. tutelare la complessità e la multifunzionalità del sistema bosco, al fine di garantire la difesa idrogeologica del territorio, la conservazione della biodiversità, la diversificazione del reddito rurale, la produzione di prodotti forestali non legnosi e di servizi turistico/ricreativi offerti dal bosco come prodotti di nicchia, la protezione del paesaggio e dell'ambiente
4. accrescere la conoscenza degli ecosistemi forestali, la promozione della cultura forestale, la formazione e l'aggiornamento degli operatori del settore.

La definizione di una strategia forestale da integrare nelle politiche di sviluppo rurale regionali ha permesso un maggior coordinamento tra le politiche economiche e quelle di tutela delle risorse ambientali. Non sempre però gli interventi previsti per il settore forestale risultano essere bene inte-

grati nella struttura strategica definita nei PSR, rimanendo spesso parte accessoria alle scelte effettuate per il settore agricolo e agroalimentare, più strutturate e meglio integrate nel territorio. Ciò è più evidente nelle regioni in cui non è presente una strategia forestale consolidata. Le strategie individuate sono state tradotte in obiettivi specifici di Asse (tabella 8.4), che trovano una corrispondenza con gli obiettivi prioritari del PSN, costituendone di fatto una declinazione a livello regionale.

**Tabella 8.3 - Sintesi dei principali fabbisogni forestali emersi dai PSR.**

Ambiti di analisi	Principali fabbisogni emersi dalle analisi del settore forestale regionali
<b>Patrimonio forestale</b>	Salvaguardare e incrementare il patrimonio forestale e gli elementi dell'ecosistema forestale; Incentivare la gestione attiva territoriale; Diffondere la pianificazione forestale; Favorire forme associate di gestione per ridurre l'eccessiva frammentazione delle proprietà; Gestire e contenere l'aumento della superficie forestale, con particolare riferimento alle aree coltivate e degradate; Incentivare la certificazione forestale di qualità; Migliorare le condizioni strutturali delle foreste per prevenire il dissesto idrogeologico nelle zone montane; Tutelare le foreste da calamità naturali e antropiche (prevenzione e controllo); Migliorare le condizioni ambientali a tutela della biodiversità (animale e vegetale), del paesaggio e del collegamento tra ecosistemi, habitat e aree di alto pregio naturale;
<b>Imprese e filiera produttiva</b>	Migliorare quantitativamente e qualitativamente le infrastrutture di viabilità forestale e di logistica, per le utilizzazioni e la commercializzazione; Aumentare la competitività delle imprese di utilizzazione boschiva, per lo più di piccolissime dimensioni e con cantieri poco evoluti; Ammodernamento delle attrezzature delle imprese di utilizzazione e trasformazione; Migliorare la scarsa formazione ambientale, imprenditoriale e tecnica di addetti e proprietari; Aumentare le dimensioni delle superfici utilizzate, migliorando la qualità del legname prelevato; Incentivazione a forme di gestione collettive e a servizi conto terzi; Organizzare la filiera foresta-legno soprattutto in ambito locale; Incentivare l'integrazione e la collaborazione tra i settori e attori, della filiera foresta-legno; Aumentare la competitività del prodotto legno locale e quindi nazionale; Diffondere strategie di qualità del prodotto legnoso (marketing del legno); Garantire maggiore trasparenza nel mercato del legname; Rispondere in modo sostenibile alla crescente domanda di legname da opera e di biomasse per fini energetici; Ottimizzare le produzioni di biomasse forestali in un'ottica imprenditoriale; Sviluppare opportunità di avvicinamento tra produttori e consumatori tramite iniziative di filiera corta e marketing;
<b>Ruolo multifunzionale delle foreste</b>	Ridurre i livelli di emissione dei gas a effetto serra e aumentare le funzioni di fissazione del carbonio svolte dalle foreste e dal suolo; Garantire una specifica gestione alle aree che presentano maggiori difficoltà e ad alto valore naturalistico; Migliorare le condizioni ambientali a tutela di biodiversità, paesaggio e fruibilità delle aree forestali come opportunità di sviluppo rurale e territoriale; Incentivare la diversificazione dei redditi forestali; Rendere più attrattivo il territorio per i residenti, le aziende e i fruitori esterni migliorandone l'offerta turistica. Sviluppo dei prodotti secondari del bosco; Valorizzare l'utilizzo delle potenzialità energetiche locali per lo sviluppo della multifunzionalità e diversificazione dei redditi;

Fonte: INEA

A livello di misura la scelta di attivazione degli interventi per l'attuazione della strategia forestale è avvenuta non sempre coerentemente con i fabbisogni evidenziati dall'analisi di contesto e ha spesso seguito considerazioni e scelte di merito, legate soprattutto alla semplice necessità di evitare una polverizzazione del sostegno pubblico. Gli interventi attivati presentano una omogeneizzazione nelle tipologie di azioni previste, frutto sia dell'approccio strategico dettato da questa nuova programmazione che, soprattutto, dai risultati di un negoziato Regione-Commissione caratterizzato da una forte tendenza alla standardizzazione nelle misure ammissibili per tutto l'ambito europeo e da una particolare rigidità nei confronti di misure particolarmente innovative presentate da alcuni Stati membri e Regioni.

Tra gli interventi previsti emergono elementi comuni tra i diversi PSR come ad esempio l'importanza della pianificazione sia nella gestione delle proprietà pubbliche che per le proprietà private. Per queste ultime, spesso caratterizzate da livelli elevati di frammentazione, vengono proposti incentivi per l'utilizzo di forme di gestione collettive e consorziali (realtà già presenti nel contesto forestale italiano,

come iniziative locali ed esempi di buona gestione). In molte regioni si punta più all'ammodernamento e all'innovazione tecnologica delle imprese forestali, all'ottimizzazione delle utilizzazioni e all'aumento dell'efficienza nella produzione di assortimenti legnosi locali finalizzati all'utilizzo industriale e artigianale di qualità, ma anche energetico (misura 122 e 123). In tutti i programmi si sottolinea la necessità di migliorare la qualità dei prodotti legnosi e secondari del bosco, ponendo però poca rilevanza al recupero colturale di popolamenti abbandonati e all'utilizzazione delle foreste meno produttive e degradate. Il miglioramento della rete di viabilità agro silvo pastorale (misura 125) viene proposto da molte Regioni come uno strumento per garantire l'accesso ad aree forestali e di pascolo non altrimenti accessibili; la viabilità forestale contribuisce inoltre a ridurre i costi di utilizzazione forestale.

Al fine di aumentare la competitività del settore, particolare attenzione viene rivolta all'organizzazione e integrazione della filiera foresta legno nel contesto territoriale locale. In realtà tali innovative tipologie di intervento sono attuate solamente in pochi contesti regionali e in particolare dove storicamente le attività di silvicoltura sono più radicate (Nord Est). Gli interventi prendono forma attraverso misure integrate a livello territoriale e/o settoriale che mirano ad aumentare la competitività delle diverse fasi del sistema produttivo, valorizzando le forme di aggregazione tra i soggetti della filiera o del territorio. Le tipologie più utilizzate sono i Progetti di filiera o di area e i Progetti collettivi afferenti a pacchetti di misure. In generale si sono comunque privilegiate le misure dell'Asse 1, spesso in forma coordinata con le misure dell'Asse 3 per la diversificazione delle attività e lo sviluppo di microimprese.

Per tutelare e rafforzare le risorse naturali e il paesaggio, promuovere l'utilizzazione sostenibile dei terreni agricoli e delle superfici forestali, molte Regioni prevedono approcci integrati utilizzando principalmente le misure afferenti all'Asse 2. L'obiettivo è sempre indirizzato alla tutela della biodiversità, alla conservazione e allo sviluppo dell'attività silvicola alla tutela delle acque e dei cambiamenti climatici. Le misure forestali di questo Asse (imboschimento, indennità Natura2000, pagamenti silvoambientali e investimenti non produttivi) trovano attuazione, insieme alle misure agricole limitando l'applicazione, in aree prioritarie o preferenziali e dove è maggiore la necessità di rendere compatibili le attività agrozootecniche intensive e quelle forestali.

In tutti i programmi viene colta l'opportunità, che si è aperta con l'attuazione delle politiche per la mitigazione dei cambiamenti climatici, di attivare una linea strategica d'azione dedicata all'incentivazione dell'uso di biomasse da approvvigionamento locale. L'impostazione dei programmi risulta chiara e in linea con gli indirizzi di politica energetico ambientale nazionali e comunitari, prevedendo una gestione mirata del patrimonio locale e al contempo il sostegno all'impianto di specie a ciclo breve, unicamente a scopo energetico nelle aree di pianura e di collina (*Short Rotation Forestry*) a cui si aggiungono gli interventi dell'Asse 3 di diversificazione economica e creazione e sviluppo di microimprese. A completare il panorama, con l'avvio di servizi essenziali alla popolazione rurale, coordinatamente con i fondi FESR, nei PSR si prevede la realizzazione di opere e infrastrutture pubbliche di interesse collettivo, volte alla produzione e diffusione di energia da biomasse di origine agricola o forestale.

Dall'analisi dei programmi si evidenzia una sostanziale corrispondenza tra gli obiettivi specifici formulati delle Regioni per l'Asse 2 e gli obiettivi prioritari definiti nel PSN. Il presupposto per raggiungere gli obiettivi di salvaguardia ambientale è l'individuazione sul territorio di aree prioritarie di intervento, la cui definizione nei programmi, per il settore forestale, scaturisce sia dai dettami del regolamento (CE) n. 1698/2005 sullo sviluppo rurale, sia da altre normative comunitarie, nazionali e regionali. La definizione degli ambiti territoriali di intervento, che riguarda principalmente gli interventi di imboschimento dei terreni agricoli e delle superfici non agricole, ha privilegiato la conservazione e il miglioramento nell'assetto del territorio, in particolare per le aree di collina e pianura. In queste ultime si privilegiano gli interventi per la realizzazione e il mantenimento della frammentata continuità forestale naturaliforme e per la costituzione di impianti a ciclo di coltivazione medio-lungo superiore

agli otto anni (arboricoltura da legno, ecc.). I programmi sottolineano comunque l'importanza di assicurare su tutto il territorio regionale il perseguimento degli obiettivi ambientali, rispondendo così alle esigenze programmatiche delle Direttive Uccelli (79/409/CEE) e Habitat (92/43/CEE) e a specifiche scelte di politica regionale per la montagna e la forestazione. In particolare, con l'attivazione delle singole misure, vengono incentivati i proprietari e le imprese forestali all'assunzione di impegni per la gestione sostenibile delle risorse naturali e dei fattori di produzione, soprattutto nelle aree di confine fra i comparti agricolo e forestale o dove è maggiore il rischio di abbandono delle attività primarie con conseguenti ricadute sotto il profilo ambientale.

Particolare attenzione viene prestata alla riqualificazione paesistica del territorio e alla valorizzazione e formazione di reti ecologiche (in particolare nelle regioni della pianura Padana), in applicazione agli indirizzi della rete Natura2000, al fine di contribuire alla funzionalità degli ecosistemi e alla conservazione della biodiversità. A questi obiettivi si lega, in alcuni casi esplicitamente, lo sviluppo all'uso multifunzionale delle aree boscate, privilegiando una linea di azione volta non solo all'aumento della copertura forestale (misure 221 e 223) ma soprattutto alla valorizzazione della valenza ecologica, socioculturali e turistico ricreativa (misure Asse 3).

Un discorso a parte merita la gestione forestale delle aree protette individuate dalla normativa comunitaria (zone svantaggiate, SIC, ZPS, ZVN e rete Natura2000), e di altri luoghi di grande pregio naturale. Nella maggior parte delle aree Natura2000, l'ordinaria attività selvicolturale è stata in alcuni casi limitata dai vincoli imposti dal quadro di recepimento regionale delle normative di riferimento comunitario e nazionale. L'assenza di pianificazione ha costretto molte Regioni a posticipare l'attivazione di questa misura, usufruendo di finanziamenti nazionali o sfruttando il sostegno previsto nell'Asse 3 per la stesura di Piani di protezione e gestione dei siti Natura 2000 e di altri luoghi di grande pregio naturale, paesaggistico e ambientale. Gli interventi silvoambientali (misura 225) rappresentano un interessante elemento di novità che purtroppo sul territorio italiano non trova quasi attuazione. L'assenza di un quadro legale sufficientemente chiaro a livello nazionale ha indotto la Commissione, in fase di negoziato, a rifiutare la maggior parte delle proposte di misura silvoambientale da parte delle Regioni italiane, fintanto che non fosse chiarito il quadro normativo nazionale. Assume quindi particolare importanza la definizione di "baseline" nazionali per il settore forestale e norme di condizionalità ecologica, tali da rappresentare un minimo comune denominatore di gestione e quindi la base comune sulla quale poi le Regioni svilupperanno norme adatte al contesto regionale, secondo uno schema simile a quanto fatto per la condizionalità nel settore agricolo. Le uniche Regioni che hanno previsto con l'attuazione della misura impegni<sup>9</sup> di gestione aggiuntivi rispetto a quelli già dati dalle Prescrizioni di massima e di Polizia forestale e dalla normativa regionale di riferimento perseguono comunque obiettivi di miglioramento ambientale degli habitat forestali.

Nella stessa direzione vanno gli interventi previsti con l'attuazione della misura "Investimenti non produttivi" (misura 227), rispondendo inoltre alla crescente domanda di servizi ambientali da parte della società. Quasi tutte le Regioni propongono, infatti, interventi silvicolturali di realizzazione, ripristino e manutenzione di sentieri, delle opere di sistemazione idraulico forestale storiche, per sviluppare servizi volti a garantirne la migliore fruibilità possibile in termini ambientali e socioculturali e in generale per il potenziamento della multifunzionalità dei boschi (rigenerazione dei prodotti del sottobosco, salvaguardia del paesaggio, ecc.) conservando e valorizzando specifici ecosistemi (pascoli alpini alberati e di alta quota, ecc.). Un interessante legame viene evidenziato tra questo interven-

---

<sup>9</sup> *Sfalci e ripuliture di prati e radure lungo la rete viaria forestale, esclusione delle utilizzazioni in fasce minime sui versanti dei corsi d'acqua, mantenimento delle radure e dei terreni coperti da arbusti, interventi di ripulitura per rallentare il processo di ricolonizzazione del bosco, riserve di taglio all'interno di foreste produttive, rimozione di vecchie recinzioni non più funzionali o necessarie, esclusione permanente dal taglio di esemplari vetusti, ecc..*

to e quelli dell'Asse 3, (tutela del patrimonio rurale e incentivazione di attività turistiche), attraverso investimenti finalizzati alla salvaguardia delle aree e dei percorsi di grande interesse ambientale (naturalistico e paesaggistico) comprendendo quindi anche interventi volti a specifiche formazioni forestali (castagneti, lariceti, cembrete, ecc.) o a singole piante di pregio storico, predisponendo anche servizi adeguati per i fruitori turistici delle aree naturali.

**Tabella 8.4 - Sintesi dei principali Obiettivi specifici forestali regionali**

Assi	Obiettivi Prioritari di Asse del PSN	Sintesi dei principali Obiettivi specifici di Asse dei PSR	Misure
Asse 1 – Competitività del settore agricolo e forestale	<i>Promozione dell'ammodernamento e dell'innovazione nelle imprese e dell'integrazione di filiera.</i>	Ridurre i costi di utilizzazione e produzione aziendale; Incentivare l'utilizzo dei servizi di consulenza per facilitare i processi di adeguamento, modernizzazione e innovazione tecnica e organizzativa; Promuovere l'aggregazione di imprese e proprietari, incentivare forme sostitutive di gestione; Promuovere investimenti in operazioni di gestione sostenibile e multifunzionale; Promuovere l'innovazione tecnologica e l'ammodernamento delle imprese forestali e dei settori produttivi locali della filiera foresta legno; Incrementare la qualità e l'efficienza delle dotazioni di macchine e attrezzature delle imprese della filiera bosco legno per migliorare la gestione delle superfici forestali; Migliorare la qualità merceologica delle produzioni e delle superfici forestali e la sicurezza sul lavoro; Accrescere e consolidare le relazioni e l'integrazione e il coordinamento verticale tra i diversi segmenti della filiera foresta-legno condividendo strategie di filiera orientate al mercato; Diversificare e differenziare le produzioni forestali; Sviluppare la produzione e l'utilizzo delle biomasse di origine forestale, favorire la conversione delle produzioni agricole con produzioni legnose ecologicamente sostenibili;	121 123 124 114 115
	<i>Consolidamento e sviluppo della qualità della produzione agricola e forestale.</i>	Favorire la partecipazione dei proprietari forestali e delle imprese di trasformazione a sistemi di qualità e certificazione al fine di aumentare la qualità delle produzioni;	124
	<i>Potenziamento delle dotazioni infrastrutturali fisiche e telematiche.</i>	Migliorare le condizioni infrastrutturali (viabilità agro-silvo-pastorale) e logistiche (imposti) per l'utilizzazione la trasformazione e la commercializzazione delle risorse forestali;	125
	<i>Miglioramento della capacità imprenditoriale e professionale degli addetti al settore agricolo e forestale e sostegno del ricambio generazionale.</i>	Sostenere la formazione e informazione agli operatori, addetti e proprietari forestali in materia di processi produttivi e gestionali sostenibili delle risorse naturali;	111 114
Asse 2 – Ambiente e spazio rurale	<i>Conservazione della biodiversità e tutela e diffusione di sistemi agro-forestali ad alto valore naturalistico</i>	Salvaguardare e incrementare il patrimonio forestale sostenendo una corretta e pianificata gestione sostenibile; Consolidare ed estendere ordinamenti e metodi di GFS; Valorizzare gli ecosistemi forestali a tutela della biodiversità di specie e habitat, del paesaggio e della fruibilità delle aree, in particolare quelle ad alto valore naturalistico e della Rete Natura 2000; Tutelare le specie di interesse forestale a rischio di estinzione; Incrementare e salvaguardare la diversità paesaggistica; Creazione e mantenimento di corridoi ecologici per il collegamento tra ecosistemi, habitat e aree di tutela naturale; Tutela e conservazione del patrimonio forestale tramite la prevenzione e il ripristino dai danni causati da incendi e calamità naturali;	221 222 223 225 226 227
	<i>Tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche superficiali e profonde</i>	Realizzare sistemi verdi territoriali per la fitodepurazione;	221 222 223
	<i>Riduzione dei gas serra</i>	Ottimizzare e sviluppare le produzioni lignocellulosiche incentivando la GFS; Ridurre i livelli di emissione dei gas ad effetto serra e aumentare le funzioni di fissazione del carbonio svolte dalle foreste e dal suolo;	221 222 223
Asse 3 – Qualità della vita	<i>Tutela del territorio</i>	Mantenere e incentivare la GFS nelle aree abbandonate, degradate, a rischio di dissesto idrogeologico, svantaggiate, montane e collinari per migliorare le condizioni strutturali delle foreste;	221 222 223 225
	<i>Miglioramento dell'attrattiva dei territori rurali per le imprese e la popolazione</i>	Sviluppare gli aspetti ambientali e paesaggistici del territorio forestale come opportunità di sviluppo rurale e territoriale; Valorizzazione e sviluppo del capitale umano per progettazione e organizzazione di strategie di sviluppo locale integrato; Sviluppare il turismo rurale e le piccole attività imprenditoriali collegabili; Aumentare la consapevolezza sociale delle tematiche naturalistiche	311 312 323
Asse 4 – Leader	<i>Mantenimento e/o creazione di opportunità occupazionali e di reddito in aree rurali</i>	Avviare e potenziare microimprese del settore forestale per la produzione di servizi energetici e ambientali. Sviluppare la produzione di energia da biomassa forestale e i servizi connessi Incrementare l'utilizzo di energia rinnovabile per finalità private e pubbliche.	321
	<i>Rafforzamento della capacità progettuale e gestionale locale</i>	Integrare i settori della filiera forestale nelle attività di sviluppo locale; Promuovere forme associate di gestione collettiva del patrimonio forestale;	
	<i>Valorizzazione delle risorse endogene dei territori</i>	Rafforzare le capacità dei partenariati locali esistenti valorizzando le risorse e il settore forestale locale; Rafforzamento capacità progettuale e gestionale locale; superamento isolamento aree rurali e crescita dei territori;	

Fonte: INEA

Un altro intervento, che nel contesto italiano non ha riscosso interesse, è il “primo impianto di sistemi agroforestali su terreni agricoli” (misura 222), in quanto esso non trova storicamente un effettivo riferimento nel contesto nazionale. Nei pochi PSR in cui è stato previsto, concorre al perseguimento degli obiettivi di diversificazione delle attività agricole, salvaguardia ambientale e al mantenimento dell’uso agricolo del terreno. A tali fini sono state privilegiate le produzioni legnose (prioritariamente di legname da opera, ma anche di legna da ardere) e di altri prodotti forestali secondari (tartufi, ecc.), attraverso la realizzazione di impianti di alberature in filari su seminativi o di impianti di pascolo arborati, favorendo l’impianto di specie autoctone nobili e mielifere o di piantine micorrizate.

**Tabella 8.5 - Spesa programmata per misure forestali: percentuale sul totale spesa pubblica PSR**

Regioni	122	123 124 125	221	222	223	224	225	226	227	Misure forestali (122 da 221 a 227)	Totale Misure forestali nei PSR
Piemonte	1,2	2,4	3,7					0,6	1,8	7,2	9,5
Valle d’Aosta (*)		0,5								0,0	0,5
Lombardia	0,6	2,7	13,4		0,5			0,8		15,2	17,9
P.A. Bolzano	0,6	3,9						3,4	0,2	4,1	8,0
P.A. Trento	0,8	4,7						1,4	1,8	3,9	8,6
Veneto	1,4	2,9	2,1				0,2	1,3	0,7	5,8	8,6
Friuli V.G.	4,2	3,2	7,7		0,6			0,6	0,8	13,8	17,0
Liguria	3,7	1,4	0,1		0,2			1,0	0,2	5,2	6,6
Emilia Romagna	0,6	2,5	3,4					0,4	1,3	5,7	8,2
Toscana	3,0	2,8	4,6	0,0	0,3		0,01	5,1	2,4	15,4	18,2
Umbria	1,8	3,9	6,5	0,1	0,1		0,7	0,5	2,5	12,3	16,1
Marche	0,6	2,2	5,0	0,5	0,0	0,5		2,9	1,4	11,0	13,2
Lazio	0,8	3,0	2,3	0,1	0,3	1,0		1,0	0,5	6,0	9,0
Abruzzo	1,7	2,4	5,6		1,1			0,7	1,1	10,2	12,6
Molise	0,8	4,5	8,9		1,5			2,1	0,8	14,1	18,5
Campania	0,7	4,6	3,0		0,6		1,2	6,8	3,5	15,8	20,5
Puglia	0,9	3,5	1,6		1,4			2,7	2,7	9,2	12,7
Basilicata	1,5	2,2	8,5		0,3			9,7	0,3	20,3	22,5
Calabria	1,8	3,3	1,9		0,6	0,4		2,8	3,2	10,7	14,0
Sicilia	1,4	3,3	8,9	0,2	3,5			1,4	0,5	15,9	19,2
Sardegna	1,7	2,1	1,6				1,1	1,6	0,9	6,9	9,0
Tot. Misura	1,3	3,1	4,5	0,01	0,8	0,1	0,3	2,6	1,6	11,2	14,3

(\*) Prevede l’attuazione con Aiuti di Stato.

Fonte: elaborazioni INEA su dati PSR 2007-2013

Come per la precedente programmazione, i programmi regionali hanno affidato agli interventi comunitari (misura 226) molte delle azioni di prevenzione e ricostruzione delle aree forestali interessate dal passaggio del fuoco e da disastri naturali (dissesti, degradi rientranti nella definizione di calamità naturali prevista dal Trattato CE). Per questo nuovo periodo di programmazione gli interventi sono però limitati alle sole aree definite ad alto e medio rischio di incendio e devono essere quindi coordinati alla Pianificazione regionale anti incendio boschivo. In generale, si nota la mancanza di un attento coordinamento delle azioni, in particolare per l’adeguamento delle infrastrutture di prevenzione<sup>10</sup>, con gli interventi previsti dal fondo FESR e dai fondi nazionali e regionali.

<sup>10</sup> Costruzione e manutenzione straordinaria della viabilità agro-silvo pastorale, sistemazione e miglioramento dei punti di rifornimento idrico e degli invasi antincendio, l’adeguamento delle strutture logistiche di supporto alle attività antincendio e per il loro monitoraggio.

A livello nazionale, rispetto alla precedente programmazione, sul totale della spesa pubblica programmata vi è una maggiore attenzione alle misure forestali, al riconoscimento del ruolo che le foreste e i settori produttivi a esse collegati possono fornire nei confronti dello sviluppo locale. Nel periodo 2000–2006, tra Feoga garanzia e orientamento, circa il 12,2% della spesa pubblica nazionale per lo sviluppo rurale era rivolto alle misure forestali (1,8 milioni di euro). Per questa nuova fase la quota ha raggiunto circa il 14,4% della spesa pubblica nazionale (2,3 milioni di euro) considerando pure le tre misure dell'Asse 1 (123, 124, 125) che prevedono investimenti non solo per il settore forestale ma anche per quello agricolo e alimentare. Le quote indicate nei PSR dovranno quindi essere suddivise per i diversi settori di intervento in base alle scelte strategiche regionali. Considerando, invece, solamente le misure interamente dedicate al settore forestale (misura 122, misure da 221 a 227) la spesa pubblica nazionale erogata dalle Regioni diminuisce al 11,2% delle risorse totali (1,8 milioni di euro) (tabella 8.5).

Tra le misure dell'Asse 2 riscuote sempre successo l'imboschimento delle superfici agricole e non agricole (221 e 223) con un impegno superiore al 5% della spesa pubblica programmata a livello nazionale, seguito dalla misura 226 di ripristino e prevenzione disastri naturali con il 2,6%. Vi è da sottolineare che per la misura rimboschimento delle superfici agricole il 65% delle risorse nazionali stanziata dalle regioni andranno a coprire gli impegni assunti nella precedente programmazione e in particolare quelli ancora aperti del reg. (CEE) n. 2080/92. Anche se con quote percentuali molto basse la misura investimenti non produttivi è stata attivata da quasi tutte le regioni facendo ben sperare nell'attuazione di una nuova cultura attiva di gestione e fruizione dei boschi.

## 8.4 Conclusioni

Alla nuova fase di programmazione il settore forestale affida grandi aspettative. Grazie alle strategie adottate per lo sviluppo del settore, sia dal punto di vista competitivo che ambientale, e alle scelte regionali di intervento (attraverso l'approccio territoriale, l'integrazione sul territorio degli interventi, l'incentivazione del ruolo multifunzionale delle foreste) ci si aspetta un rafforzamento della competitività locale delle imprese forestali, legato a un miglioramento delle capacità progettuali e gestionali locali che valorizzi le risorse endogene dei territori e renda, rispetto alla precedente programmazione, più efficaci i risultati di tali politiche.

Anche per questa nuova fase di programmazione la spesa per i rimboschimenti assume un importante ruolo nell'intervento pubblico e il problema del trascinarsi degli impegni presi nella precedente programmazione per gli imboschimenti effettuati con il reg. (CEE) n. 2080/92 sembra essere difficilmente risolvibile nel breve periodo, anche se la sua intensità è destinata a diminuire progressivamente. A favore di una più diffusa pianificazione forestale sul territorio, la misura di miglioramento del valore economico delle foreste che, se si esclude l'imboschimento è la misura caratterizzata dal maggiore livello di attuazione, è condizionata alla presenza di un piano di gestione aziendale (piano di assestamento) con particolari deroghe per proprietà di piccole dimensioni.

I pagamenti ambientali forestali sono chiaramente una misura di complessa applicazione, almeno nel contesto italiano, e finché non verranno chiaramente definite le usuali pratiche e individuati degli standard di buone pratiche facilmente applicabili e controllabili al settore forestale l'attivazione da parte di molte regioni rimane inficiata.

La concentrazione territoriale degli interventi, mancata in molti casi nella precedente programmazione, è prevista esplicitamente per alcune misure e rappresenta un'opportunità per concentrare gli interventi in quelle aree prioritarie sia dal punto di vista ambientale, valorizzando le risorse endogene, che dal punto di vista produttivo e in cui il settore forestale necessita di azioni specifiche di risanamento, consolidamento o sviluppo. A riguardo è interessante l'attenzione dedicata in molti PSR alle

filiera produttive e alla volontà di concentrare gli interventi nelle verso quelle più rilevanti, con particolare attenzione al coordinamento delle politiche di sviluppo rurale con le altre politiche regionali, nazionali e comunitarie per consentire un'efficace integrazione dei diversi settori dalla produzione di materia prima legnosa alla trasformazione industriale.



## CAPITOLO 9

# STRUMENTI E INTERVENTI PER LE AREE RURALI: QUALITÀ DELLA VITA NELLE AREE RURALI, FORMAZIONE E STRATEGIE DI SVILUPPO LOCALE

### 9.1 Introduzione

La priorità principale conferita dagli Orientamenti strategici comunitari all'Asse 3 "Qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale" è rappresentata dalla creazione di posti di lavoro e di condizioni per la crescita delle aree rurali. La finalità è quella di porre un freno all'esodo da tali territori nonché all'isolamento degli stessi, innescando processi di sviluppo volti, da un lato, a offrire opportunità lavorative, soprattutto ai giovani e alle donne, dall'altro a rendere più "attraattive" le aree rurali lavorando sul fronte dei servizi e della cultura.

Si tratta di problematiche particolarmente avvertite a livello comunitario e che spingono verso l'adozione di una politica di sviluppo rurale più organica e attenta alla dimensione territoriale. La loro presa in carico fa parte integrante del processo, lento e progressivo, di rinnovamento delle politiche comunitarie, processo avviato con la prima riforma dei fondi strutturali (1988) e che ha subito una forte accelerazione con la riforma del 2000. È in quest'ultima fase che si assiste al tentativo di strutturare nella politica di sviluppo rurale la nuova finalità relativa al mantenimento e consolidamento del tessuto economico, sociale e culturale delle aree rurali. A questo riguardo viene previsto un apposito set di misure confluite, insieme ad altre, nell'articolo 33 "Promozione dell'adeguamento e dello sviluppo delle zone rurali" del regolamento (CE) n. 1257/1999<sup>1</sup>. La loro inclusione, in maniera strutturata, nei programmi di sviluppo rurale ha sancito, di fatto, la volontà del legislatore comunitario di travalicare l'approccio settoriale per ricollegarsi a obiettivi di riequilibrio territoriale<sup>2</sup>. Nello stesso tempo, la loro presenza ha permesso ai gestori delle politiche (Autorità di Gestione) di confrontarsi con questi nuovi interventi, familiarizzando con le procedure di attuazione degli stessi. Da evidenziare, inoltre, come le diverse componenti del territorio rurale abbiano rappresentato anche il fulcro delle attività avviate con l'Iniziativa Leader, le quali, come è noto, hanno ampiamente trattato le tematiche socioeconomiche e culturali dello sviluppo locale.

Al fine di favorirne l'attuazione, il legislatore comunitario ha, fino a oggi, evitato di definire a monte e in maniera rigida le tipologie progettuali ammissibili in questo nuovo ambito di intervento, lasciando ampi margini di discrezionalità alle Autorità di Gestione, le quali, però, non sempre sono riuscite a coglierne gli aspetti innovativi e trasversali e soprattutto ad adottare per le stesse un approccio di sviluppo integrato<sup>3</sup>. È anche vero, però, che i margini di manovra delle AdG sono stati ridi-

---

<sup>1</sup> Si tratta, come è noto, delle misure per la diversificazione agricola (misura p) ed economica (artigianato e turismo – misura s), della misura per il rinnovamento e miglioramento dei villaggi e la protezione e la tutela del patrimonio rurale (misura o) e quella per i servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale (misura n), lo sviluppo e il miglioramento delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell'agricoltura (misura r). Ad esse si affiancavano altre misure, tra le quali, la tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura, alla silvicoltura, alla conservazione delle risorse naturali, nonché al benessere degli animali (misura t).

<sup>2</sup> Il tema dell'inclusione nelle politiche comunitarie, comprese quelle agricole, dei principi di coesione economica e sociale negli anni è stato oggetto, nel corso dell'ultimo decennio, di diversi studi e analisi. Fra quelli più recenti si rimanda a Mantino (2002), De Filipis-Storti (2002), Murano (2005), Hoffman (2009).

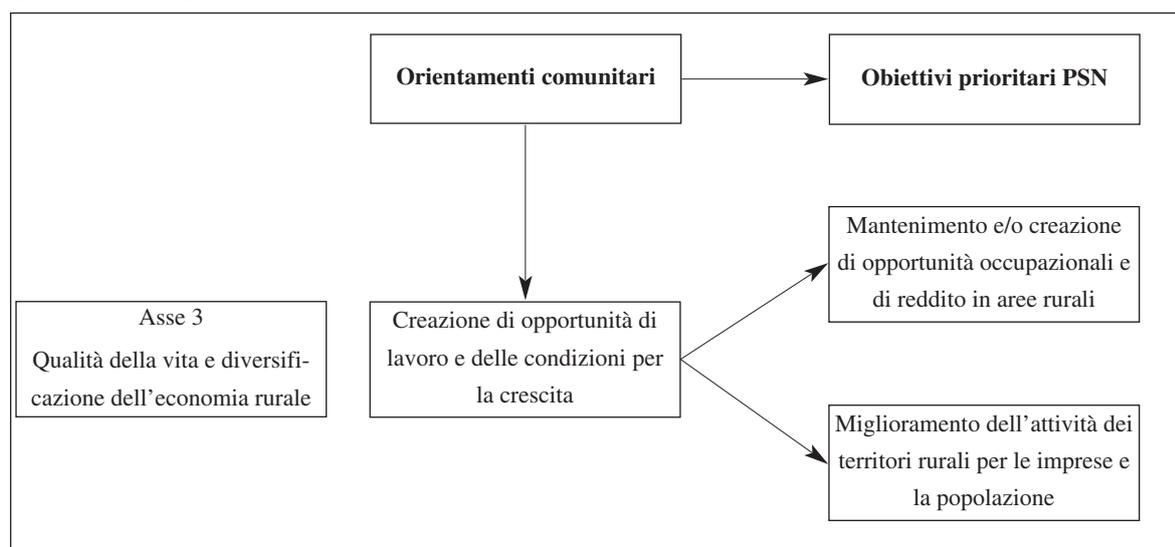
<sup>3</sup> Un tentativo in tale direzione è stato avviato, nel 2000, in fase di programmazione dalla Regione Calabria, prevedendo lo strumento PIAR (Piani Integrati per le Aree Rurali), il quale però ha perduto gran parte delle sue finalità in fase di applicazione. Fra gli esempi positivi va citata, invece, l'esperienza della Toscana, la quale, per alcune misure ha attivato dei veri e propri piani strategici. Per un approfondimento di queste esperienze si rimanda a C. Zumpano (2004), F. Di Iacovo (2003).

mensionati nella fase attuativa, a seguito dei vincoli posti dalla Commissione europea in merito all'interpretazione delle norme applicative, quasi sempre di natura restrittiva. In ogni caso, come già accennato, la loro inclusione nei Programmi di sviluppo rurale ha rappresentato per molte AdG una grossa novità<sup>4</sup>, che ha comportato l'acquisizione di conoscenze e competenze non sempre disponibili presso le loro strutture.

Con il regolamento (CE) n. 1698/2005 il processo di consolidamento della politica di sviluppo rurale ha registrato un ulteriore passo in avanti: la promozione dell'economia rurale e il miglioramento della qualità di vita delle popolazioni rurali concorrono, a pieno titolo, al raggiungimento degli obiettivi strategici e, in quanto tali, sono oggetto di un Asse specifico, l'Asse 3 appunto. Al suo interno, come è noto, sono raggruppate le misure di diversificazione economica e aziendale, servizi alla popolazione, tutela e riqualificazione del patrimonio rurale, alle quali se ne sono aggiunte altre due, di chiara ispirazione Leader: formazione operatori rurali e acquisizione di competenze. La finalità di queste ultime è quella di far acquisire alle popolazioni locali maggiori informazioni - e consapevolezza - sulle potenzialità locali, rafforzandone anche le competenze.

Le finalità indicate dagli Orientamenti comunitari sono state recepite dalla strategia rurale nazionale di intervento, declinando le stesse in due obiettivi strategici<sup>5</sup> (grafico 9.1):

**Grafico 9.1 - Orientamenti comunitari e obiettivi PSN - Asse 3**



Per ciò che attiene il primo obiettivo, l'attenzione è rivolta principalmente a favorire la diversificazione dell'economia rurale, incentivando gli investimenti nelle attività economiche esistenti o da creare nelle stesse aree. A tal fine sono previsti:

4 La novità vale non tanto per la diversificazione aziendale, leggi agriturismo, ambito esplorato e regolamentato da tempo nel nostro Paese, quanto piuttosto per gli interventi di diversificazione economica e quelli volti a migliorare la qualità della vita nelle aree rurali (servizi alla popolazione e salvaguardia del patrimonio culturale), ambiti normalmente cofinanziati da altri fondi comunitari (FERS), oppure, in ambito rurale, da Iniziative Comunitarie specifiche come il Leader.

5 L'analisi dettagliata delle finalità delle diverse misure ricadenti nei due obiettivi dell'Asse 3 evidenzia come spesso la riconduzione delle stesse a uno solo di essi risulta essere "restrittiva" in quanto in ambedue i casi la dimensione economica, sociale e culturale è ben presente. Basti citare, a titolo di esempio, l'agricoltura sociale, la quale pur rappresentando un'opportunità economica per le aziende agricole, al suo interno sviluppa attività relative ai servizi alla popolazione, così come la presenza di incentivi all'avvio delle imprese previste nel secondo obiettivo interviene non solo sul capitale umano, ma anche su quello economico.

- incentivi orientati a favorire la diversificazione economica nelle aziende agricole, concentrando l'attenzione su attività quali l'agriturismo, l'agricoltura sociale, la produzione di energia (misura 311 – Diversificazione verso attività non agricole)
- sostegno alla creazione di micro imprese nei settori dell'artigianato, del manifatturiero, della valorizzazione del patrimonio storico-culturale locale (misura 312 – Sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese)
- mantenimento e sviluppo del turismo rurale (misura 313 – Incentivazione di attività turistiche).

Il secondo obiettivo mira prevalentemente al sostegno di interventi capaci di contribuire al miglioramento del contesto sociale, economico e ambientale entro cui operano e vivono le popolazioni locali e che riguardano essenzialmente interventi orientati a migliorare la qualità della vita nelle zone rurali, quali:

- la creazione di una rete di servizi (economici e sociali) alla popolazione che contribuisca da un lato alla nascita di micro imprese nei diversi settori produttivi locali (turismo, artigianato), dall'altro alla fornitura di servizi essenziali quali la cura a domicilio delle persone, i trasporti collettivi (misura 321 – Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale)
- la realizzazione e ammodernamento di piccole infrastrutture rurali a servizio della popolazione - acquedotti rurali, opere di elettrificazione dei borghi più isolati, ecc. (misura 322 - Sviluppo e rinnovamento dei villaggi)
- il recupero, la tutela e la valorizzazione del paesaggio e delle aree di pregio ambientale, compresi i manufatti tradizionali (misura 323 – Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale).

Come già accennato, accanto a queste due macro aree sono previsti due interventi di tipo trasversale:

- misura 331 – Formazione e informazione rivolte agli operatori economici impegnati nei settori che rientrano nell'Asse 3
- misura 341 – Acquisizione di competenze e animazione in vista dell'elaborazione e dell'attuazione di strategie di sviluppo locale.

Gli interventi dell'Asse 3 si muovono in un ambito non strettamente agricolo e per la loro natura presentano da un lato maggiori rischi di sovrapposizione, dall'altro più opportunità di sinergie con le altre politiche, in particolare con quelle di coesione. Questo rischio è evidenziato dallo stesso regolamento sullo sviluppo rurale il quale invita gli Stati membri a porre particolare attenzione nella definizione dei principi di coerenza e complementarità dell'Asse 3 con la politica di coesione. A tale aspetto, il Piano di strategico nazionale dedica una sessione specifica del proprio programma, individuando sia le complementarità che i criteri generali di demarcazione fra le due politiche in tema di qualità della vita e di diversificazione economica. Come vedremo in seguito, dette indicazioni sono state recepite, pur se con sensibilità differenti, nei singoli Programmi di sviluppo rurale, nonché Programmi operativi regionali. Il tentativo di demarcare, ma soprattutto prevedere la complementarità, a monte, fra gli ambiti di intervento, non costituisce, però, di per sé una garanzia in quanto la vera sfida si gioca sul campo, in fase di attuazione.

Al fine di dare la giusta rilevanza alle due macroaree che raggruppano le misure dell'Asse 3 si è scelto, in questo Rapporto, di dedicare alle stesse due capitoli separati: in questo capitolo saranno affrontate le tematiche relative alla qualità della vita, rimandando a quello successivo quelle inerenti la diversificazione aziendale ed economica. Per ragioni di opportunità organizzative, in questo capitolo saranno oggetto di analisi anche le due misure che, per la loro finalità, possono essere considerate trasversali e che riguardano appunto la formazione e l'acquisizione di competenza. Prima però di procedere in tale direzione, al fine di fornire un quadro d'insieme dell'Asse 3, sarà dedicato uno spazio alle informazioni di carattere generale.

## 9.2 Le misure dell'Asse 3 nei PSR italiani: un quadro d'insieme

Su grandi linee, si può affermare che gli obiettivi specifici dell'Asse 3 nei PSR italiani sono in linea con gli obiettivi e le priorità indicati a livello comunitario e nazionale, così come la sua organizzazione segue la suddivisione fra le due macro aree: diversificazione economica e aziendale da un lato, miglioramento della qualità della vita dall'altro.

Relativamente alle otto misure potenzialmente attivabili, la lettura trasversale dei PSR evidenzia come quelle che registrano una maggiore attenzione da parte delle Regioni siano le misure 311 e 321, le quali sono presenti in tutti i PSR italiani e la misura 313, attivata da 20 PSR (ad eccezione del Molise)<sup>6</sup>. Un'analisi più dettagliata dei programmi evidenzia, inoltre, come soltanto quattro Regioni abbiano attivato l'intero set di misure - Lazio, Piemonte, Sicilia e Umbria -, le altre hanno optato per un'attivazione parziale, concentrando la loro attenzione su alcune di esse. Fra le misure meno attivate dai PSR italiani troviamo la 341, la quale non è presente in ben 13 programmi. La maggior parte delle AdG hanno ritenuto, quindi, non necessario accompagnare la nascita di esperienze integrate all'interno dell'Asse 3. Detta scelta, probabilmente è da ricondurre al fatto che per molte realtà regionali la progettazione integrata territoriale coincide con lo strumento Leader, il quale può ormai contare, da questo punto di vista, su un'esperienza ben consolidata. Rispetto a tale considerazione fanno eccezione l'Umbria, la quale ingloba la misura nell'elenco di quelle attivabili esclusivamente con l'approccio Leader, nonché la Sardegna, la Sicilia e il Piemonte, le quali, pur attivando la misura al di fuori dell'Asse Leader, finalizzano la stessa alla formazione di partenariati Leader<sup>7</sup>. Il Veneto, l'Emilia Romagna, il Friuli, cogliendo i suggerimenti comunitari, hanno invece finalizzato la misura alla nascita di forme di progettazione integrata extra-Leader.

Le altre misure non attivate sono riconducibili principalmente a settori e ambiti facilmente sovrapponibili con quanto cofinanziato da altri fondi. La necessità/volontà di demarcare le attività del PSR da quelle del POR hanno spinto, ad esempio, alcune AdG a demandare al POR FSE l'attivazione degli interventi formativi extra agricoli (misura 331), e al POR FERS le azioni di sostegno alle PMI (312) e di riqualificazione del patrimonio architettonico rurale (322). Infine, per la misura 322, la sua non attivazione è spesso imputabile al fatto che alcuni dei suoi potenziali interventi (interventi sul patrimonio storico architettonico) sono stati attivati all'interno della misura 323.

Così come per le altre misure del PSR anche quelle dell'Asse 3 possono essere attivate attraverso differenti modalità attuative. A dire il vero, per questo Asse la Commissione europea consiglia di utilizzare l'approccio integrato, suggerendo l'applicazione del metodo Leader (Asse 4), ormai consolidato, aprendo anche ad altre forme di progettazione integrata, il cui avvio e la sperimentazione possono essere sostenuti grazie anche alla misura 341.

Le differenti modalità di attuazione delle misure dell'Asse 3 adottate dai PSR italiani possono quindi essere raggruppate in tre categorie (tabella 9.1):

- misure attivabili solo attraverso lo strumento Leader (tramite Asse 4)
- misure attivabili con lo strumento Leader e/o con altri strumenti di progettazione integrata e/o con l'emanazione di bandi regionali/provinciali<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Per la misura 313 va evidenziata la posizione della Regione Friuli Venezia Giulia, la quale destina la totalità delle risorse previste a impegni pluriennali assunti nella precedente programmazione.

<sup>7</sup> In tal senso, sono previsti interventi, a regia regionale, orientati a formare degli animatori. Per un approfondimento della misura si rimanda al paragrafo 13.2.5. del presente capitolo

<sup>8</sup> Per emanazione di bandi regionali/provinciali si intende l'emanazione di procedura di evidenza pubblica per la raccolta di domande di finanziamento a valere su singole misure e singoli beneficiari.

**Tabella 9.1 - Le modalità attuative delle misure dell'Asse 3**

REGIONI	MISURE ASSE 3							
	311	312	313	321	322	323	331	341
Piemonte								
Valle d'Aosta								
Lombardia								
P. A. Bolzano								
P. A. Trento								
Veneto								
Friuli Venezia G.								
Liguria								
Emilia Romagna								
Toscana								
Umbria								
Marche								
Lazio								
Abruzzo								
Molise								
Campania								
Puglia								
Basilicata								
Calabria								
Sicilia								
Sardegna								

	La misura non è stata attivata
	La misura è attivabile con bando provinciale/regionale o forme di progettazione integrata diverse dal Leader
	La misura è attivabile con lo strumento Leader e/o altre forme di progettazione integrata e/o bando provinciale/regionale
	La misura è attivabile solo con lo strumento Leader

Fonte: INEA

- misure attivabili con bandi regionali/provinciali e/o forme di progettazione integrata diverse dal Leader.

Fra i 21 PSR soltanto il Lazio prevede la possibilità di adottare contemporaneamente e per tutte le misure dell'Asse 3 le differenti modalità di attuazione. Una marcata opzione per l'approccio Leader si registra nei PSR della Toscana e della Sardegna i quali destinano, in maniera esclusiva, a questo strumento dalle quattro (Sardegna) alle cinque misure (Toscana).

La possibilità di utilizzare differenti modalità attuative rende problematica l'analisi finanziaria dell'Asse 3 in quanto spesso non sono indicate, a livello di misura, le risorse destinate ai differenti strumenti attuativi<sup>9</sup>. Un'analisi comparata dei PSR ci permette però di quantificare l'ammontare complessivo delle risorse pubbliche programmate per il raggiungimento degli obiettivi dell'Asse 3 (misure Asse 3 più misura 413): esse coprono il 14% dell'importo pubblico dei 21 PSR italiani, che però, si attesta al 9% se decurtata delle risorse utilizzabili con l'approccio Leader (misura 413). A questo proposito si segnala come in quasi la metà delle Regioni, il peso dell'Asse 3 sia fortemente determinato dal contributo finanziario dell'approccio Leader; senza il quale, in effetti, esso risulterebbe infe-

<sup>9</sup> Probabilmente un quadro esauriente in tale direzione sarà possibile stilarlo più avanti, quando tutte le Regioni avranno completato le procedure di attivazione delle misure, assegnando le relative risorse finanziarie.

riore a quanto previsto dal PSN (14,7%), nonché dallo stesso regolamento comunitario (10%). L'esempio più significativo in tal senso è rappresentato dal PSR Sardegna, dove le risorse finanziarie contabilizzate sotto l'Asse 3 risultano essere soltanto l'1% dell'importo pubblico del PSR (che però passa al 13% se sommato a quelle della misura 413) (tabella 9.2). Si tratta di precise scelte strategiche operate dalle singole Autorità di Gestione, le quali, nella maggioranza dei casi hanno ricondotto l'opportunità Leader all'Asse 3<sup>10</sup>.

**Tabella 9.2 - Risorse finanziarie dell'Asse 3 e misura 413 – PSR italiani (Spesa pubblica)**

REGIONI	RISORSE FINANZIARIE (EURO)				a/c (%)	a/d (%)	c/d (%)
	MISURE ASSE III (a)	MISURA 413 (b)	TOTALE (a+b) (c)	TOTALE PSR (d)			
Piemonte	66.090.909	32.125.000	<b>98.215.909</b>	896.590.910	<b>67</b>	<b>7</b>	<b>11</b>
Valle d'Aosta	12.323.864	6.852.273	<b>19.176.137</b>	118.684.092	<b>64</b>	<b>10</b>	<b>16</b>
Lombardia	80.516.853	13.244.669	<b>93.761.522</b>	899.756.700	<b>86</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
<i>P.A. Bolzano</i>	28.282.420	10.573.523	<b>38.855.943</b>	312.670.455	<b>73</b>	<b>9</b>	<b>12</b>
<i>P.A. Trento</i>	29.583.300	9.000.000	<b>38.583.300</b>	256.153.361	<b>77</b>	<b>12</b>	<b>15</b>
Veneto	45.787.000	65.291.400	<b>111.078.400</b>	914.675.000	<b>41</b>	<b>5</b>	<b>12</b>
Friuli V. G.	24.721.136	6.748.870	<b>31.470.006</b>	247.211.363	<b>79</b>	<b>10</b>	<b>13</b>
Liguria	15.284.091	19.533.174	<b>34.317.265</b>	276.561.772	<b>45</b>	<b>6</b>	<b>12</b>
Emilia R.	97.500.000	23.636.364	<b>121.136.364</b>	934.661.364	<b>80</b>	<b>10</b>	<b>13</b>
Toscana	88.106.818	63.688.828	<b>151.795.646</b>	839.113.637	<b>58</b>	<b>10</b>	<b>18</b>
Umbria	68.406.136	26.602.386	<b>95.008.523</b>	760.068.181	<b>72</b>	<b>9</b>	<b>13</b>
Marche	41.390.909	19.819.091	<b>61.210.000</b>	459.818.182	<b>68</b>	<b>9</b>	<b>13</b>
Lazio	73.931.171	18.876.042	<b>92.807.213</b>	655.418.182	<b>80</b>	<b>11</b>	<b>14</b>
Abruzzo	42.227.753	7.677.773	<b>49.905.526</b>	383.888.636	<b>85</b>	<b>11</b>	<b>13</b>
Molise	27.502.136	4.620.000	<b>32.122.136</b>	194.977.272	<b>86</b>	<b>14</b>	<b>16</b>
Campania	282.351.914	46.117.480	<b>328.469.394</b>	1.882.346.087	<b>86</b>	<b>15</b>	<b>17</b>
Puglia	40.000.000	213.000.000	<b>253.000.000</b>	1.480.568.696	<b>16</b>	<b>3</b>	<b>17</b>
Basilicata	64.808.697	20.396.823	<b>85.205.520</b>	648.086.958	<b>76</b>	<b>10</b>	<b>13</b>
Calabria	108.407.130	40.000.000	<b>148.407.130</b>	1.096.071.303	<b>73</b>	<b>10</b>	<b>14</b>
Sicilia	158.915.483	92.382.226	<b>251.297.709</b>	2.106.311.610	<b>63</b>	<b>8</b>	<b>12</b>
Sardegna	18.000.000	144.926.136	<b>162.926.136</b>	1.252.840.909	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>13</b>
<b>ITALIA</b>	<b>1.414.137.720</b>	<b>885.112.058</b>	<b>2.298.749.779</b>	<b>16.616.474.670</b>	<b>62</b>	<b>9</b>	<b>14</b>
<b>REGIONI</b>							
<b>OBIETTIVO</b>	<b>1.024.006.410</b>	<b>374.406.874</b>	<b>1.398.413.285</b>	<b>10.032.595.194</b>	<b>73</b>	<b>10</b>	<b>14</b>
<b>COMPETITIVITA'</b>							
<b>REGIONI</b>							
<b>OBIETTIVO</b>	<b>390.131.310</b>	<b>510.705.185</b>	<b>900.836.495</b>	<b>6.583.879.476</b>	<b>43</b>	<b>6</b>	<b>14</b>
<b>CONVERGENZA</b>							

Fonte: INEA

L'utilizzo di una quota delle risorse finanziarie dell'Asse 3 da parte dello strumento Leader non ci permette di quantificare con esattezza la ripartizione delle risorse per singola misura, in quanto per la misura Leader 413, che raggruppa le tipologie di investimento previste dalle otto misure dell'Asse 3, è disponibile soltanto l'importo complessivo. Questo tipo di analisi può essere, quindi, condotta soltanto per la parte imputabile direttamente all'Asse 3<sup>11</sup>. La tabella che segue (tabella 9.3) evi-

<sup>10</sup> Per un approfondimento dell'Asse 4 si rimanda al Capitolo 11.

<sup>11</sup> Si tratta, nello specifico, delle risorse finanziarie riportate nella colonna (a) della tabella 9.2.

denzia come ancora oggi prevalga una netta concentrazione delle risorse (circa il 41%) sulla misura 311. Si tratta, come è noto, di una misura che punta alla diversificazione delle aziende agricole, e che per alcune tipologie di interventi – leggi agriturismo – rientra ormai, a pieno titolo, nella consuetudine degli investimenti in agricoltura. La sua capacità di attrarre gran parte delle risorse finanziarie destinate all’Asse 3, evidenzia, nei fatti, come ancora l’approccio “agricolo” condizioni fortemente la programmazione delle risorse finanziarie. Al fine di dare maggior respiro alla dimensione rurale nelle politiche agricole, andrebbe avviata una riflessione sulla collocazione di questa tipologia di interventi, la quale potrebbe rientrare, a nostro avviso, fra gli investimenti a favore della competitività, di competenza dell’Asse 1. Essi, pur perseguendo una maggiore apertura dell’attività agricola verso altri settori (sociale, turistico, ambientale), di fatto, concentrano le attività all’interno dell’azienda agricola.

**Tabella 9.3 - Peso percentuale delle misure Asse 3 – PSR Italiani**

REGIONI	Misure Asse 3 (Dotazione finanziaria per misura: incidenza percentuale regionale su totale nazionale)							
	311	312	313	321	322	323	331	341
Piemonte	2,6	0,0	13,4	0,3	15,2	1,4	-	2,9
Valle d'Aosta	0,5	-	3,5	-	2,4	-	-	*
Lombardia	9,2	2,7	4,9	2,6	-	7,5	4,8	*
<i>P.A. Bolzano</i>	1,2	*	2,5	8,2	-	0,9	*	*
<i>P.A. Trento</i>	0,7	*	1,3	3,3	-	10,7	*	*
Veneto	3,7	3,4	3,2	3,3	*	5,0	6,0	2,0
Friuli V. G.	2,0	1,4	0,4	3,9	*	1,2	*	6,3
Liguria	1,4	2,8	-	1,2	-	0,5	2,1	*
Emilia R.	6,3	*	3,5	14,8	8,1	2,4	13,9	11,5
Toscana	15,3	-	-	-	-	-	*	*
Umbria	5,0	10,9	7,6	2,5	4,8	3,3	-	-
Marche	5,3	-	2,0	3,0	-	1,3	-	*
Lazio	5,3	2,7	2,1	3,0	5,1	9,7	9,0	15,8
Abruzzo	2,6	5,6	4,3	3,4	3,5	1,9	*	*
Molise	1,7	4,1	*	2,7	2,2	2,4	*	*
Campania	5,9	37,2	28,2	16,2	49,0	25,1	17,3	*
Puglia	3,8	-	2,5	2,4	*	4,4	9,0	*
Basilicata	6,3	3,6	4,9	5,6	*	4,1	3,8	*
Calabria	8,2	5,5	5,0	15,8	*	9,4	6,0	*
Sicilia	11,4	20,4	10,1	7,2	9,7	5,0	30,0	51,6
Sardegna	1,7	-	-	-	-	3,7	*	10,3
Regioni obiettivo competitività	64,7	33,4	49,0	52,3	41,5	52,0	32,7	48,7
Regioni obiettivo convergenza	35,6	66,6	50,8	47,1	58,9	48,0	64,5	51,2
Totale Italia (Incidenza % del totale misura su totale nazionale risorse Asse3)	40,9	6,4	8,4	14,8	14,7	11,2	2,4	1,4
	Si tratta di misure non attivate							
	Si tratta di misure attivate esclusivamente con il Leader, le cui risorse non sono al momento quantificabili							

Fonte: INEA

Come già accennato, gran parte delle misure dell'attuale Asse 3 sono state già sperimentate nella penultima programmazione. Le novità che contraddistinguono la nuova fase sono riconducibili essenzialmente a:

- inserimento di una misura ex novo, quella degli interventi formativi extra agricoli, i quali rappresentano una novità rispetto al passato
- disaggregazione di alcuni ambiti di intervento:
  - le attuali misure 312 e 313 sono frutto della disaggregazione della vecchia misura s), che ha portato a una separazione fra le attività turistiche da quelle delle PMI
  - le attuali misure 322 e 323 sono frutto della disaggregazione della vecchia misura o), che ha portato a separare gli interventi volti al rinnovamento villaggi da quelli finalizzati alla tutela del patrimonio rurale
  - gli interventi relativi all'infrastrutturazione del territorio, ricadenti nella vecchia misura r) sono stati ricondotti per la loro natura (diretto riferimento all'attività agricola) principalmente alla misura 125 dell'Asse 1, lasciando all'Asse 3 quelle opere con una finalità rivolta più al territorio che alle aziende agricole. Si tratta di interventi che, come vedremo, ritroviamo sia nella misura 322 che nella misura 323.

Da evidenziare, inoltre, come la vecchia misura w) "Gestione di strategie integrate di sviluppo rurale", che corrisponde all'attuale misura 341, fu, nella fase precedente, inserita in un secondo momento soltanto da due Regioni Obiettivo 1 - Campania e Calabria - e attivata dalla sola Campania<sup>12</sup>.

**Tabella 9.4 - Misure Asse 3 a confronto con la fase 2000-2006**

Risorse e peso percentuale delle misure (euro)						
MISURE	Programmazione 2000-2006 POR - PSR			Programmazione 2007-2013 PSR		
	Misure	Risorse pubbliche	% su Totale	Misure	Risorse pubbliche	% su Totale
Diversificazione delle attività del settore agricolo	p)	472.188.542	50	311	576.042.744	41
Incentivazione delle attività turistiche e artigianali	s)	103.857.999	11	312-313	209.455.638	15
Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	n)	146.384.879	16	321	208.762.200	15
Rinnovamento e miglioramento dei villaggi, tutela patrimonio rurale	o)	202.372.646	22	322-323	366.095.287	26
Formazione e informazione	*	*	*	331	34.260.145	2
Gestione di strategie integrate di sviluppo rurale	w)	15.292.000	2	341	19.521.705	1
<b>TOTALE</b>		<b>940.096.066</b>	100		<b>1.414.137.719</b>	100

Fonte: INEA

Il confronto fra i due ultimi periodi di programmazione (tabella 9.4) evidenzia come nel pas-

<sup>12</sup> Per un approfondimento sull'attuazione di questa misura in Campania si rimanda a Falessi A. e Di Paolo I. (2006).

saggio da una fase all'altra siano aumentate, in termini assoluti, le risorse destinate al set di misure preso in esame (+ 32%), e come l'aumento, pur se con differenze significative, interessi tutte le misure<sup>13</sup>. Da evidenziare però come la misura 311, pur mantenendo il peso percentuale più elevato sul totale delle risorse (41%), registri un ridimensionamento del suo peso, pari a 8 punti percentuali. Aumenta, invece, rispetto alla passata programmazione, il peso percentuale delle misure 322 e 323 volte in passato a rinnovare i villaggi e tutelare il patrimonio rurale. Tale aumento è ascrivibile, oltre che all'incremento complessivo delle risorse destinate all'Asse 3, all'inserimento di nuove strategie di azioni ammissibili dalla misura 323, quella relativa alla redazione dei Piani di protezione e gestione dei siti di grande pregio ambientale, azione che richiama l'attenzione strategica della Commissione verso le risorse.

### 9.3 Le misure intese a migliorare la qualità della vita nelle aree rurali

Come già accennato in premessa, l'adozione di una definizione dello spazio rurale più complessa e composita ha spinto la Commissione europea a inserire, a partire dal 1999, nei riferimenti normativi quadro dello sviluppo rurale una nuova sessione, dedicata, oltre che alla diversificazione economica, anche alla qualità della vita nelle aree rurali. Al suo interno troviamo, essenzialmente, tipologie di investimento con finalità socio culturali, volte a mantenere e/o potenziare gli standard di sicurezza e di qualità della vita nelle aree rurali, adeguate alle aspettative sociali moderne.

Nello specifico, si tratta di interventi orientati a:

- potenziare le infrastrutture materiali e immateriali del territorio (elettrificazione rurale, acquedotti, reti di accessibilità e mobilità, di informazione e comunicazione)
- garantire la coesione sociale (erogazione, mantenimento e potenziamento di servizi volti a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni rurali - quali servizi di trasporto, creazione di micro nidi, di centri per il tempo libero, di telesoccorso - promozione e valorizzazione del capitale umano locale - sportelli informativi, campagne informative, attività di formazione, ecc.)
- salvaguardare, recuperare e tutelare il patrimonio storico, architettonico e ambientale delle aree rurali (recupero delle tradizioni, tutela dei villaggi rurali, utilizzo di fonti energetiche alternative, adozione indirizzi gestionali per siti di pregio ambientale, ecc.).

L'analisi comparata del contenuto previsto dalle tre misure (321, 322, 323), riconducibili direttamente al tema della qualità della vita e presenti nei 21 PSR italiani, ha evidenziato come non sempre la ripartizione degli interventi fra le stesse segua una linea comune, un comune intento. Così, ad esempio, gli interventi di infrastrutturazione di base li troviamo sia nella misura 321 "Servizi alla popolazione" che nella misura 322 "Rinnovamento villaggi", così come gli interventi di recupero del patrimonio tradizionale locale sono rintracciabili sia nella misura 322 che nella misura 321 "Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale". Ciò è da imputare a una differente interpretazione di quanto contenuto nella normativa comunitaria che risulta essere spesso ambigua, lasciando ampi margini di interpretazione<sup>14</sup>.

---

13 A fronte di un aumento complessivo delle risorse pubbliche per lo sviluppo rurale più che consistente: pari a circa il 60% (dalle circa 10,5 migliaia di meuro del 2000/2006 - POR e PSR e IC Leader - alle circa 16,5 migliaia di meuro del 2007/2013 - PSR). Anche in questo caso, però, la mancanza di informazioni più dettagliate sul Leader non ci permette di includere le sue risorse nella nostra tabella.

14 Ci riferiamo non solo al regolamento istitutivo e a quello applicativo sullo sviluppo rurale, ma anche alla documentazione che ha accompagnato questi regolamenti, quali il "Manuale del quadro comune di monitoraggio e valutazione. Guidance note E - Measure Fiches", della DG AGRI. Probabilmente un tentativo di aggregazione di interventi simili in misure specifiche poteva essere realizzato in fase di negoziato dei PSR. Come è noto, però, i tempi ristretti e la mole di adempimenti che hanno caratterizzato questa fase non hanno permesso di dedicare a tutte le misure dei PSR la stessa attenzione concentrandola su quelle più problematiche e più attinenti al settore agricolo.

Nell'analisi svolta si è cercato di riportare quanto previsto normalmente dalle singole misure, richiamando, quando necessario, le eccezioni.

Infine, come già accennato in premessa, per la natura degli interventi cofinanziati dal set di misure dell'Asse 3 e orientati a migliorare la qualità della vita nelle aree rurali, la possibilità di sovrapposizione/sinergia con quelli cofinanziati dalla politica di coesione è alta. Per questo motivo, all'interno di ogni scheda di misura le AdG hanno dedicato uno spazio all'indicazione dei criteri di distinzione/demarcazione con gli altri strumenti finanziari comunitari.

Nell'introdurre i criteri di demarcazione si fa quasi sempre riferimento alla regola generale la quale prevede che i PSR e i POR non possano finanziare nello stesso territorio lo stesso tipo di operazione in favore della stessa tipologia di beneficiario. Nello stesso tempo, nell'esplicitare la demarcazione si fa riferimento ai seguenti criteri:

- localizzazione degli interventi, la quale si traduce nel fatto che il FERS o il FSE non cofinanziano nei territori rurali (così come definiti dal PSN) interventi previsti dai PSR, oppure non li cofinanziano in alcune porzioni di territorio rurale, vedi aree Leader, oppure borghi rurali, ecc.
- dimensione dell'intervento in termini finanziari e di bacino di utenza. Normalmente il FEARS cofinanzia interventi di scala ridotta (di piccola potenza) e si rivolge a un bacino di utenza circoscritto.
- finalità del servizio attivato. Di norma, con il FEARS il servizio assume finalità pubblica, anche quando esso riguarda beni di proprietà privata ed è orientato a integrare quelli già esistenti.

Di seguito, si riporta una descrizione degli ambiti di intervento previsti dalle tre misure (321, 322, 323) che fanno riferimento specifico al miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali.

### *9.3.1. Le caratteristiche degli interventi previsti per la misura 321*

La misura 321 "Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale" è stata introdotta nei PSR con la finalità di concorrere, in sinergia con la politica di coesione e quella nazionale, al sostegno e consolidamento del patrimonio infrastrutturale dei territori rurali. Il suo obiettivo prioritario è quello di rafforzare la rete di servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale, concentrando l'attenzione in quelle aree dove la carenza è più avvertita e dove maggiore è il rischio di spopolamento e depauperamento. Si tratta, nello specifico, delle aree rurali definite dal PSN "Aree rurali intermedie" (aree C) e "Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo" (aree D).

D'altro canto, lo stretto legame fra il livello di infrastrutturazione di un'area e la sua crescita economica è ormai una realtà riconosciuta da più parti<sup>15</sup>: la misurazione della dotazione infrastrutturale rientra, a pieno titolo, fra gli elementi che determinano il grado di competitività e di attrattività di un territorio (Tagliacarne, 2001).

Adattando la classificazione classica sulle infrastrutture<sup>16</sup> alle tipologie di intervento previste dalla misura 321, possiamo raggruppare le stesse in due macro ambiti:

- infrastrutture di tipo economico, facendo rientrare in questa tipologia quelle che possono essere ricondotte direttamente alle attività produttive, quali la viabilità, gli acquedotti ed elettrodotti, sistemi fognari, ecc.. Si tratta, in generale, di interventi di tipo materiale, con carattere di immobilità.

<sup>15</sup> A partire dalla fine degli anni Ottanta sono stati condotti su questo tema numerosi studi i quali hanno riconosciuto, appunto, l'esistenza di un forte legame fra infrastrutturazione e crescita economica di un'area (D.A. Aschauer 1989, D. Biehl, 1991).

<sup>16</sup> Si fa riferimento alla classificazione adotta da Helsen nel 1965. Cfr. Istat (2006).

- infrastrutture di tipo sociale, finalizzate principalmente ad accrescere il benessere sociale nonché ad agire, indirettamente, sulla produttività economica: servizi in campo socio assistenziale, interventi per la mobilità, per la cultura e il tempo libero, servizi per le imprese, interventi di bonifica e risanamento di aree verdi, per la produzione di energia rinnovabile a finalità pubblica, per la diffusione delle competenze informatiche e telematiche. Si tratta di interventi a finalità pubblica, spesso di natura immateriale, che vanno a incidere sul capitale sociale, sul livello di imprenditorialità, sulle capacità innovative e tecnologiche di un sistema locale, innalzando la qualità della vita delle popolazioni rurali.

A parte vanno considerate le Information and Communication Technology (ICT) le quali per l'alto contenuto innovativo e trasversale sono difficili da ricondurre a una delle due macro aree.

Relativamente alle "infrastrutture economiche", la lettura dei PSR evidenzia come in questa fase programmatica l'attenzione verso questa tipologia di infrastrutture si sia ridimensionata rispetto alle passate programmazioni: sono soltanto sette i PSR che le hanno previste, di cui soltanto tre fanno riferimento a più tipologie di intervento. Come si vede nella tabella 9.5, fa eccezione la Provincia di Trento, la quale finalizza l'intera misura 321 a finanziare, con investimenti su piccola scala, la realizzazione e il risanamento di strade, di acquedotti potabili, elettrodotti e impianti fognari.

Il ridimensionamento della presenza degli investimenti in "infrastrutture economiche" nei PSR italiani va ricercato, con molta probabilità in tre fattori: allo spostamento degli interventi direttamente collegabili all'azienda agricola nell'Asse 1 (misura 125); al fatto che, buona parte delle infrastrutture di base (acqua, energia elettrica, viabilità primaria) sono ormai presenti su tutto il territorio nazionale e, infine, che interventi di una certa dimensione (di scala e finanziaria) sono demandati ad altri strumenti programmatici, quali i POR e i programmi nazionali (FAS, Accordi di Programma, ecc.). Va rimarcato, però, come alcune tipologie di intervento censite nella misura 321 (principalmente viabilità) sono in alcuni casi attivate tramite la misura 322 "Sviluppo e rinnovamento villaggi". Si muovono in questa direzione la Sardegna, Bolzano, la Valle d'Aosta, la Campania, il Lazio e la Liguria. In questi casi la principale discriminante è data dal fatto che gli interventi della 322 non interessano potenzialmente tutto il territorio rurale ma sono concentrati in aree specifiche, solitamente nei borghi.

Considerata la natura degli investimenti, nella maggioranza dei casi i beneficiari sono identificati in soggetti pubblici, singoli o associati.

Fra le infrastrutture di tipo sociale troviamo gli interventi volti a migliorare la mobilità; la difficoltà negli spostamenti verso i centri di servizi è una realtà con la quale quotidianamente devono confrontarsi le popolazioni rurali. Tale disagio è stato raccolto da quasi la metà dei PSR, i quali hanno previsto fra la tipologia di interventi da attivare anche quelli rivolti a favorire la mobilità. Essi si traducono prevalentemente nel sostegno all'avviamento di servizi di trasporto a chiamata, principalmente per anziani e diversamente abili, nonché di trasporto per il raggiungimento di strutture educative e didattiche. Le spese riguardano l'acquisto di piccoli mezzi (scuolabus, pulmini, ecc.).

Gli interventi volti alla sistemazione di aree verdi, previsti dai PSR Bolzano e Sardegna, sono stati inseriti fra le "infrastrutture sociali" in quanto tale tipologia di interventi assume più una valenza sociale: garantire una migliore tutela del territorio, nonché una sua maggiore fruibilità da parte delle comunità locali. Si tratta, nello specifico, di interventi di rinaturalizzazione (Bolzano) e di gestione, cura e manutenzione straordinaria di aree pubbliche di particolare interesse ambientale, culturale e paesaggistico (Sardegna). Anche in questo caso, i beneficiari sono di natura pubblica.

Relativamente ai servizi socio assistenziali, la loro attivazione è prevista in 13 PSR. Si tratta di:

- servizi di accoglienza per l'infanzia (asili nido, micronidi, agrinidi, ludoteche, centri di custodia a ore, ecc.)

**Tabella 9.5 - Tipologia di interventi previsti dalla misura 321**

Regioni	INFRASTRUTTURE SOCIALI							ICT	INFRASTRUTTURE ECONOMICHE					
	Servizi per la mobilità	Servizi socio-assistenziali	Produzione di energia rinnovabile	Servizi alle imprese	Strutture culturali	Sistemazione aree verdi	Viabilità		Acquedotti	Elettrodotti	Fognature			
Piemonte	*	*		*	*									
Valle d'Aosta		*			*			*						
Lombardia	*	*	*	*	*									
<i>P.A. Bolzano</i>			*			*			*	*				
<i>P.A. Trento</i>									*	*	*	*	*	*
Veneto	*		*		*			*						
Friuli V. G.			*		*									
Liguria	*	*		*	*									
Emilia R.			*		*			*	*	*				
Toscana		*	*		*			*						
Umbria			*		*			*	*	*				
Marche	*	*	*	*	*			*						
Lazio		*	*	*	*			*						
Abruzzo	*	*	*	*	*			*	*	*				
Molise			*		*			*	*	*				
Campania	*	*		*	*			*						
Puglia	*	*		*	*			*						
Basilicata	*	*	*	*	*			*						
Calabria	*	*		*	*			*						
Sicilia			*	*	*			*					*	
Sardegna		*			*			*						
<b>Totale</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	

Fonte: INEA

- servizi di assistenza domiciliare per anziani e persone non autosufficienti
- servizi di consegna a domicilio a disabili/anziani, a persone che abitano in frazioni isolate (PSR Marche)
- servizi di terapia assistita, quali *pet therapy*, *horticultural therapy*, agrototerapia, arte terapia, ippoterapia (PSR Puglia, Sardegna, Veneto)
- servizi di accoglienza degli immigrati (PSR Calabria) e per incrementare le opportunità di inserimento lavorativo delle donne (PSR Lombardia).

Accanto ai servizi socio assistenziali sono previsti anche interventi volti alla creazione di centri culturali, quali centri di aggregazione multifunzionali, musei e biblioteche, laboratori per attività artistiche, musicali, laboratori informatici e multimediali, linguistici e di lettura. Spesso le attività culturali sono orientate a favorire la divulgazione delle tradizioni e dei saperi locali.

In tutti i casi, la tipologia di interventi è orientata a favorire l'avvio dei servizi, coprendo le spese iniziali (lavori e opere di riadattamento e rifunzionalizzazione di immobili esistenti, acquisto di attrezzature, ecc.). Il PSR Piemonte, inoltre, prevede all'interno della misura 321 un'azione propedeutica volta a sostenere indagini e studi per l'analisi del fabbisogno di servizi e la riorganizzazione di quelli esistenti, al fine di meglio focalizzare gli interventi previsti dalla misura.

Relativamente ai beneficiari, per questa tipologia di interventi, oltre ai GAL e a soggetti di natura pubblica - singoli o associati - quali province, comuni, comunità montane, ASL (Veneto), Consorzi di miglioramento fondiario (Bolzano), sono previsti quali potenziali beneficiari anche le imprese sociali, le ONLUS, le fondazioni, le cooperative sociali.

Il sostegno alle attività produttive (servizi alle imprese) è previsto in otto dei 21 PSR italiani. Esso si traduce in interventi finalizzati a:

- avviare sportelli locali in grado di fornire prima accoglienza, orientamento e tutoraggio finalizzato allo sviluppo o creazione delle imprese insediate o da insediare (PSR Piemonte)
- attivare strutture di servizio per le microimprese nascenti (incubatori di imprese) (PSR Lombardia)
- fornire servizi di tipo ambientale quali la raccolta e trattamento di rifiuti speciali e reflui provenienti dalle attività agricole, artigianali, riutilizzo di sottoprodotti (PSR Liguria)
- all'acquisto di strumenti hardware e software e alla copertura dei costi di avviamento dei servizi alle imprese: servizi telematici in rete offerti dalla PA quali servizi informativi, autorizzazioni, accesso a pratiche (PSR Marche)
- realizzare o migliorare le infrastrutture, sostenendo anche interventi di qualificazione
- coprire i costi di avviamento relativi al commercio di prodotti locali tipici e artigianali (aree mercantili, *farmers' markets*, commercio ambulante itinerante, empori polifunzionali, ecc.) (PSR Lazio, Sicilia, Marche, Toscana, Umbria).

Anche in questo caso, la gran parte degli interventi prevede, di norma, beneficiari di natura pubblica. Fra gli interventi innovativi introdotti in questa fase di programmazione rientrano quelli finalizzati alla produzione di energia rinnovabile e alla diffusione delle reti di comunicazione.

Relativamente al settore dell'energia rinnovabile, mentre la misura 311 ne prevede la produzione all'interno delle aziende agricole, la misura 321 considera la realizzazione di impianti a finalità pubblica. Le finalità dichiarate sono quelle di incentivare la produzione, in loco, di energia termica ed elettrica attraverso l'utilizzo di prodotti energetici locali (biomasse di origine agricola, forestale e fossile), la quale consentirebbe da un lato, un affrancamento, anche parziale, dalle fonti energetiche tradizionali non rinnovabili, spesso di provenienza esterna. A tal fine sono previsti incentivi:

- per la costruzione di centrali con caldaie alimentate a cippato o a pellets (Emilia Romagna, Abruzzo, Friuli Venezia Giulia), di impianti di produzione di biogas (Bolzano, Basilicata), di impianti solari e mini eolici (Sicilia) per la produzione di energia termica o elettrica
- per la realizzazione di piccole reti di distribuzione dell'energia termica e/o elettrica prodotta.

Così come prescritto dalla Commissione europea, i PSR prevedono la realizzazione di impianti di piccola e media dimensione con una potenza massima di 1 MW e per le finalità perseguite i beneficiari sono, nella totalità dei casi, soggetti pubblici, singoli e associati.

Da evidenziare come il Friuli Venezia Giulia abbia destinato l'intera misura a questa tipologia di interventi, vincolando la loro attivazione alla realizzazione di Progetti integrati territoriali e all'approvvigionamento della biomassa da effettuare entro un raggio di 100 km dalla sede dell'impianto.

Relativamente all'accesso e all'adozione delle nuove tecnologie di informazione e di comunicazione, come è noto, le aree rurali registrano un forte gap rispetto alle altre realtà territoriali, soprattutto quelle più fragili e isolate. Su questo ambito la Commissione europea si è spesa molto, facendo rientrare la diffusione delle ICT fra le azioni chiave da sostenere per concretizzare le priorità dell'Asse 3<sup>17</sup>. Come indicato nella tabella 9.5, più della metà dei PSR hanno previsto interventi volti a sfruttare le potenzialità offerte dalle comunicazioni via Internet e dalla banda larga o dal *wireless*. Fra le motivazioni adottate dalle AdG che hanno scelto di non recepire l'azione chiave degli Orientamenti strategici comunitari relativa alla diffusione delle ICT troviamo il rimando a strumenti di programmazione ritenuti più idonei, di portata regionale (Emilia Romagna che richiama il Piano telematico regionale) o nazionale (Liguria che richiama le politiche di coesione). L'assenza in alcuni PSR, inoltre, è da imputare alle scelte strategiche fatte a monte che hanno portato le AdG a concentrare la misura 321 su altre priorità (Trento e Bolzano, ad esempio, le quali si concentrano sulle infrastrutture di base, e il Friuli sulla produzione di energia rinnovabile).

Da evidenziare, infine, come, in alcuni PSR, il richiamo all'utilizzo delle ICT è fatto all'interno di alcune tipologie di intervento previste da altre misure, quali la 322 (PMI) e la 423 (turismo).

La maggior parte dei PSR che dedicano uno spazio specifico all'adozione e diffusione delle ICT non entrano nel dettaglio degli interventi, ma si limitano a richiamare un'attività di infrastrutturazione telematica (piccole reti a banda larga o di wireless), da concentrare soprattutto nelle aree non servite da reti cablate. Fa eccezione la Campania la quale prevede l'attivazione di servizi specifici quali il telesoccorso e la telemedicina. La mancanza di riferimenti dettagliati è probabilmente da imputare al fatto che per molte realtà regionali questa tipologia di interventi rappresenta una novità, un ambito ancora poco esplorato, ma destinato, in ogni caso ad assumere un'importanza sempre più strategica nei processi di sviluppo locale. È per siffatte ragioni che la Commissione, nella revisione degli Orientamenti strategici ha deciso di considerare le ICT fra le sfide da perseguire e in questa ottica va letto il processo di revisione dei principali documenti programmatici. Come è noto, la sfida posta è quella di garantire il raggiungimento del target (prefissato dal European Economic Recovery Plan della Commissione europea) di copertura al 100% della connessione a internet veloce entro il 2010, e quindi al superamento del divario digitale infrastrutturale presente nei territori rurali<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> *Orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (Periodo di programmazione 2007-2013), Decisione del Consiglio, SEC(2005)914*

<sup>18</sup> *A tal proposito, la nuova versione del PSN 2007-2013, per quel che riguarda la priorità strategica "Banda larga", oltre a riproporre azioni volte al sostegno alla "domanda" in ICT lancia anche un progetto di intervento pubblico da attuare nell'ambito dell'Asse 3- Misura 321 "Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale". Esso è rivolto specificamente alle aree rurali C e D a fallimento di mercato, vale a dire a quelle aree nelle quali non esistono o sono insufficientemente diffusi i servizi di banda larga per imprese e cittadini e dove il mercato non fornirebbe l'infrastruttura senza il sostegno dello Stato. Il progetto, sviluppato in sinergia con il Piano Nazionale di abbattimento del digital divide del Ministero dello Sviluppo Economico, prevede un finanziamento complessivo di 160.140.000 euro, di cui 96.084.000 euro comunitari e 64.056.000 quali quota di cofinanziamento nazionale.*

Anche nel caso delle ICT i beneficiari sono essenzialmente soggetti pubblici, singoli o associati.

Infine, per quanto concerne la dotazione finanziaria della misura 321, complessivamente, le risorse assegnate sono circa 208 milioni di euro<sup>19</sup>, le quali coprono circa il 15% delle risorse destinate all'Asse 3. Per quanto concerne l'intensità di aiuto, essa varia a seconda della tipologia di interventi, nonché della natura del beneficiario finale. Di norma, nel caso di soggetti pubblici e per interventi a finalità pubblica senza scopo di lucro, il sostegno concesso varia da un minimo di 80 al massimo di 100% della spesa ammessa. Per le azioni che costituiscono aiuti alle imprese il sostegno, nella stragrande maggioranza dei casi, viene concesso nel rispetto del *de minimis*.

### 9.3.2. Le caratteristiche degli interventi previsti per la misura 322

La misura 322 "Sviluppo e rinnovamento dei villaggi" è finalizzata principalmente a conservare e riqualificare i centri storici dei piccoli comuni rurali, oggetto di fenomeni di abbandono da parte delle popolazioni locali. L'intervento sul patrimonio architettonico rurale si inserisce, di fatto, in una strategia più complessiva, indirizzata ad aumentare l'attrattività delle aree rurali sia per le popolazioni che per le imprese.

La misura è presente in 15 PSR (tabella. 9.1), di cui cinque demandano la sua attivazione esclusivamente al metodo Leader (Asse 4).

La tipologia degli interventi previsti dalla misura può essere ricondotta essenzialmente ai seguenti macroambiti:

- interventi di recupero e riutilizzo di immobili rurali, di pregio storico e architettonico
- interventi di recupero di elementi di arredo urbano comuni quali corti, fontane, pozzi, lavatoi, ecc.
- interventi di miglioramento delle condizioni di accesso ai borghi (pavimentazione di marciapiedi e piazze, piste ciclabili, ecc.) e delle opere di urbanizzazione primaria (rete fognaria, idrica, di illuminazione, di interrimento o potenziamento delle linee aree elettriche e telefoniche).

Relativamente al primo ambito, i manufatti oggetto di intervento, principalmente pubblici, sono destinati ad attività di natura collettiva, quali la creazione di aree di sosta, di presentazione dei metodi tradizionali di lavorazione dei prodotti agricoli e artigianali, di degustazione e vendita di prodotti tipici, di presentazione del territorio - musei, spazi e centri espositivi della cultura locale - da inserire anche in percorsi di interesse turistico, compreso quello enogastronomico.

Gli interventi orientati a migliorare l'accesso ai borghi, nonché l'infrastrutturazione di base sono previsti nei PSR di Bolzano, Lazio, Liguria, Valle d'Aosta e Piemonte.

Da evidenziare, inoltre, come in alcuni casi, gli interventi della misura sono preceduti da azioni propedeutiche quali la realizzazione di studi di analisi di fattibilità, censimenti e catalogazione di beni architettonici di pregio (Basilicata, Piemonte, Valle d'Aosta), la predisposizione di manuali orientati a fornire linee guida e indirizzi tecnico per la realizzazione di interventi di recupero (Piemonte).

Il PSR Piemonte merita un approfondimento: al suo interno, l'attivazione della misura 322 è stata programmata come fulcro per selezione e realizzazione un numero limitato di "Programmi integrati di intervento". Si tratta di programmi che dovranno essere predisposti e presentati da comuni e orientati al recupero e sviluppo di un numero limitato di borgate montane. L'integrazione

---

<sup>19</sup> Al netto delle risorse attivabili con l'approccio Leader.

dovrà, inoltre, essere frutto della combinazione di interventi specifici previsti dalla misura 322 (predisposizione di linee guida, opere di urbanizzazione primaria, recupero di manufatti e di spazi aperti a uso pubblico) con interventi di altre misure, ricadenti nell'Asse 1 (misure 121, 122 123) e 3 (misure 311, 312 e 321).

Un'analisi comparata fra le diverse misure dell'Asse 3 evidenzia come alcuni degli interventi previsti dalla misura 321 risultano essere sovrapponibili con quelli cofinanziabili all'interno della misura 322. Come però già accennato, nel caso di quest'ultima misura gli interventi sono volti a specifici nuclei e centri abitati, normalmente identificati con i borghi rurali, la cui definizione varia a seconda della realtà regionale interessata. Spesso la si fa coincidere con caratteristiche altimetriche (vedi Piemonte che la circoscrive ai "villaggi montani"), al numero di abitanti, con un minimo di 500 (Sicilia) a un massimo di 3000 (Sardegna e Umbria). In ogni caso, anche per la misura 322, la localizzazione degli interventi rientra nelle aree C) "Aree rurali intermedie e le aree D) "Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo".

Relativamente alla dotazione finanziaria della misura 322, complessivamente, le risorse assegnate sono circa 207 milioni di euro<sup>20</sup>, le quali coprono circa il 15% delle risorse destinate, a livello nazionale, all'Asse 3.

Possono beneficiare degli interventi soggetti pubblici, singoli o associati, nonché i proprietari – pubblici o privati – dei beni immobili oggetti di intervento. Nel caso dei beneficiari pubblici il sostegno è concesso, di norma, dal 60 al 100% della spesa ammissibile, mentre per gli interventi che costituiscono aiuti alle imprese si applica il regime *de minimis*.

### 9.3.3. Le caratteristiche degli interventi previsti per la misura 323

Come già accennato in precedenza, nella passata programmazione gli interventi volti alla "Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale" erano aggregati con quelli attualmente previsti dalla misura 322. L'importanza strategica attribuita alla tematica ambientale nella programmazione 2007-2013, ha spinto la Commissione a dedicare uno spazio specifico a questa tipologia di interventi, calcando la mano sulla dimensione paesaggistica e ambientale degli stessi, al fine di creare delle strette sinergie fra paesaggio, ambiente e identità locale.

In realtà, la comunanza di intenti fra le misure 322 e 323 rende difficile una precisa demarcazione fra gli ambiti di intervento cofinanziati da entrambe. Ciò si verifica soprattutto in relazione agli interventi volti alla valorizzazione del patrimonio architettonico, storico culturale locale, i quali sono spesso presenti in ambedue le misure. Da segnalare, a parte, il caso della Regione Puglia, dove, ad eccezione di interventi volti alla manutenzione straordinaria degli olivi monumentali, la misura 323 prevede essenzialmente interventi di recupero dei borghi rurali, inclusi dagli altri PSR nella misura 322.

L'analisi comparata dei 21 PSR italiani evidenzia come la misura 323 sia stata attivata in tutte le Regioni italiane e come la tipologia degli interventi possa, di norma, essere ricondotta a due macro-ambiti:

- interventi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio naturale (a)
- interventi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale (b).

Come si deduce dalla tabella 9.6 la gran parte degli interventi sono volti, da un lato, a completare la predisposizione di indirizzi gestionali dei siti di pregio ambientale non ancora dotati di tali stru-

---

<sup>20</sup> Al netto delle risorse attivabili con l'approccio Leader.

menti (rilevato in 15 PSR) e dall'altro, a favorire la salvaguardia e la riqualificazione del paesaggio rurale attraverso la realizzazione di interventi di conservazione e restauro dei manufatti tipici del patrimonio rurale (rilevato in 19 PSR). Spesso le attività legate alla stesura dei piani è preceduta da studi preliminari, nonché accompagnata da attività di animazione e sensibilizzazione delle popolazioni locali sulle problematiche ambientali, al fine di favorire la loro partecipazione attiva alla formulazione ed adozione dei piani di gestione che saranno adottati. È prevista così l'organizzazione di convegni tematici, workshop, la proiezione di video, la distribuzione di guide, ecc..

**Tabella 9.6 – Tipologia interventi della misura 323**

Regione	Redazione Piani gestione siti ambientali	Creazione di Reti/banche dati	Studi ed analisi di fattibilità	Attività di animazione e sensibilizzazione	Recupero manufatti tradizionali	Creazione strutture di fruibilità siti culturali e ambientali	Interventi di recupero spazi ambientali
Piemonte	*		*		*		
Valle d'Aosta	*		*	*	*	*	
Lombardia	*			*		*	
<i>P.A. Bolzano</i>	*			*	*		*
<i>P.A. Trento</i>	*			*	*	*	*
Veneto	*		*		*	*	
Friuli V. G.	*				*		
Liguria			*		*	*	*
Emilia Romagna	*	*					
Toscana	*				*	*	
Umbria	*		*	*	*		
Marche	*		*		*		
Lazio	*		*		*		*
Abruzzo	*	*			*		
Basilicata			*		*	*	
Molise	*				*		
Campania				*	*	*	
Puglia					*	*	
Calabria					*		
Sicilia					*		*
Sardegna	*			*	*		
	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>19</b>	<b>9</b>	<b>5</b>

Fonte: INEA

Relativamente al recupero e valorizzazione dei manufatti tradizionali, si tratta di interventi di manutenzione, restauro e risanamento di fabbricati, pubblici e privati, connessi alle pratiche agricole e componenti del paesaggio rurale (muretti a secco, ponti in pietra, strutture di ricovero degli animali, capanne dei pastori, vecchi mulini e frantoi, pozzi, ecc.). In alcune realtà regionali il loro recupero, comprese le aree di accesso ai manufatti, è finalizzato allo sviluppo del turismo culturale, didattico e ricreativo, da inserire in itinerari tematici.

Fra gli interventi volti alla tutela del patrimonio naturale troviamo, nei PSR Emilia Romagna e Abruzzo, la creazione di reti e banche dati. In ambedue i casi, l'attività si traduce nella creazione di un sistema informativo finalizzato alla messa in rete dei dati di monitoraggio ambientali.

Un'attenzione particolare merita il PSR della Provincia Autonoma di Bolzano, il quale focalizza la misura 323 su interventi a forte valenza ambientale. Nello specifico sono previste azioni di miglioramento degli habitat per specie animali e vegetali in pericolo, azioni di rinaturalizzazione, volte all'introduzione di specie autoctone, nonché all'allargamento delle zone umide, azioni di collegamento fra habitat o siti (creazione di corridoi e biotipi ecologici). L'attenzione verso

interventi volti al recupero e alla riqualificazione di siti di pregio è presente, anche se in forma generica, nei PSR del Lazio, della Liguria dell'Umbria e della Provincia di Trento.

Da segnalare, infine, per il PSR della Campania e della Provincia di Trento, l'attivazione di interventi per il miglioramento della fruizione pubblica di siti di pregio ambientale, quali la realizzazione di punti di osservazione e di ristoro (Campania), di sentieri di accesso, pannelli didattici e brochure di presentazione dei siti (Trento). In altri PSR gli interventi di fruibilità si riferiscono a siti culturali.

A seconda della tipologia degli interventi, nonché del titolo di possesso del bene sul quale si interviene, i beneficiari sono individuati, di norma, nei soggetti gestori dei siti, associazioni di volontariato nel settore ambientale, enti locali e privati nel caso siano appunto i proprietari dei manufatti.

Alla realizzazione degli interventi della misura 323 sono destinati, complessivamente, circa 159 milioni di euro, che coprono l'11% circa delle risorse dell'Asse 3.

#### *9.3.4. Le caratteristiche degli interventi previsti per la misura 331*

Come già accennato, la misura 331 "Formazione e informazione" rappresenta una novità nella attuale programmazione delle politiche di sviluppo rurale. Mentre nel passato le attività formative erano rivolte principalmente agli operatori del settore agricolo (che sono collocate oggi nell'Asse1 "Competitività"), con questa nuova fase è prevista la possibilità di attuare, con i PSR, attività formative volte a operatori economici impegnati in settori extra agricoli, oggetto di intervento dell'Asse 3.

I PSR italiani che hanno attivato la misura 331 sono complessivamente 14, di cui cinque nell'Obiettivo convergenza. Fra le motivazioni che hanno spinto le sette Regioni a non attivare la misura prevale quella relativa alla scelta di demandare al POR FSE tutte le attività formative extra agricole.

Dal punto di vista finanziario, la misura 331 assorbe complessivamente circa 34 milioni di euro (circa il 2% delle risorse Asse 3)<sup>21</sup>. La Regione che più ha investito in attività formative extra agricole risulta essere la Sicilia con dieci milioni di euro, mentre la quota più bassa si registra nel PSR Liguria con circa 704 mila euro.

Nelle regioni Marche, Piemonte, Umbria e Valle d'Aosta la misura verrà attivata esclusivamente tramite l'approccio Leader e pertanto è finalizzata a integrare e completare, con interventi formativi, le azioni sviluppate dai GAL nei loro Piani di sviluppo locale.

La gran parte dei PSR suddivide le tipologie di interventi della misura in due macro aree:

- interventi formativi, dove la finalità perseguita è quella di sviluppare e sostenere nuove competenze professionali collegate ai settori produttivi presenti nell'Asse 3 (turismo, artigianato, PMI, ecc.), con particolare riferimento all'apprendimento delle competenze digitali, in linea (e-learning), del commercio elettronico
- interventi informativi, al fine di favorire la realizzazione di piani di comunicazione<sup>22</sup> (compreso l'utilizzo dei media) l'acquisizione, catalogazione e trasmissione di informazioni a favore degli operatori economici, la diffusione delle buone pratiche.

Per il primo ambito sono previsti corsi di formazione e aggiornamento in aula, tirocini, workshop, stage e visite guidate, utilizzando, in alcuni casi, metodi innovativi quali l'e-learning; mentre per il secondo seminari/convegni, pubblicazioni (tabella 9.7).

---

<sup>21</sup> Anche in questo caso, l'importo è stato calcolato al netto delle risorse Leader.

<sup>22</sup> Questa tipologia di intervento è finanziata, in alcuni PSR, all'interno della misura 341 (vedi PSR Emilia Romagna)

Tabella 9.7 – Tipologia interventi della misura 331 e attività previste

Regioni	Formazione							Informazione								
	Corsi di Formazione	Corsi di Aggiornamento	Incontri formativi	Workshop	Tirocini	Stages	Visite guidate	Non Definite	Seminari	Convegni	Animazione	workshop	Visite guidate	Acquisizione catalogazione trasmissione informazioni Materiale divulgativo	Progetti dimostrativi	Attività informative non Definite
Piemonte	*	*							*					*		
V.alle d'Aosta	*	*			*											
Lombardia								*								
P.A. Bolzano																
P.A. Trento																
Veneto	*				*				*					*		
Friuli																*
Liguria	*	*				*	*		*	*		*				
Emilia R.	*								*	*						
Toscana																
Umbria																
Marche	*					*							*			*
Lazio	*	*									*	*		*		
Abruzzo																
Molise																
Campania	*		*	*					*						*	
Puglia	*	*	*	*		*			*							
Basilicata																
Calabria	*															*
Sicilia	*										*					*
Sardegna	*								*	*	*	*		*		*
	12	4	2	2	2	3	1	4	6	3	3	3	1	4	1	4

Fonte: INEA

I soggetti attuatori delle attività di formazione e animazione sono nella maggior parte dei casi enti di formazione accreditati presso le Regioni mentre, come destinatari finali, il maggior numero di PSR indica soggetti che vivono e operano nei territori rurali. Giovani e donne o comunque, soggetti svantaggiati, sono segnalati, specificatamente, da Basilicata, Calabria e Puglia, mentre la Campania, oltre a imprenditori agricoli, individua come destinatari microimprese, imprese artigiane, ONLUS, dirigenti amministrativi di cooperative e associazioni turistiche e artigianali. Da evidenziare il PSR Lombardia il quale prevede l'attivazione di progetti pilota finalizzati a promuovere e implementare sul territorio rurale il principio dell'uguaglianza di genere. A tal fine, sono previsti fra i beneficiari anche fondazioni e associazioni non a scopo di lucro che operano nel campo delle pari opportunità.

Riguardo alla localizzazione, la maggior parte delle Regioni indicano come territori di riferimento le cosiddette aree C (Aree rurali intermedie) e D (Aree rurali con problemi di sviluppo), quelle cioè in cui sono attuate le misure degli Assi 3 e 4. Solo la Sicilia indica l'intero territorio regionale, mentre la Puglia inserisce anche aree ad agricoltura intensiva specializzata (Aree B).

Normalmente l'intensità dell'aiuto concesso varia a seconda che si tratti di interventi informativi (100%) o formativi (dal 70 al 90%). In molti PSR la misura si applica tramite *de minimis*.

### 9.3.5 Le caratteristiche degli interventi previsti per la misura 341

La misura 341 "Acquisizione di competenze, animazione e attuazione" è finalizzata a favorire l'adozione di strategie di sviluppo a livello locale. Secondo le indicazioni della Commissione europea, la sua attuazione potrebbe rafforzare la coerenza territoriale e stimolare sinergie tra le misure rivolte all'economia rurale in generale e alla popolazione. Pertanto, sono invitati i responsabili dei PSR per favorire un utilizzo integrato degli interventi previsti dalle misure dell'Asse 3. Si tratta di propositi che erano stati già annunciati nella precedente programmazione, quando nel 2003, con la revisione di metà periodo, fu inserita nell'art.33 una nuova misura che presentava le stesse finalità della 341<sup>23</sup>.

Le Regioni italiane che hanno previsto la misura 341 sono soltanto otto, le quali, a seconda delle finalità specifiche previste, possono essere ricondotte a tre macro gruppi:

- supporto alla creazione di partenariati extra Leader (Veneto, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia)
- supporto alla formazione dei partenariati Leader (Sardegna, Sicilia, Piemonte e Umbria)
- supporto alla creazione di partenariati pubblico-privati, compresi i GAL (Lazio).

Nel primo caso, si tratta, appunto di interventi volti a favorire la formulazione di strategie di sviluppo locale extra Leader, tramite la creazione di partenariati orizzontali. Nello specifico:

- l'Emilia Romagna prevede da un lato, azioni di formazione rivolte alle Amministrazioni locali al fine di far acquisire competenze nel campo dell'animazione territoriale e della comunicazione. Dall'altro, delle attività di comunicazione e animazione finalizzate a diffondere le informazioni sul PSR a livello locale (creazione di sportelli informativi, organizzazione di workshop, seminari, ecc.), compresa la realizzazione di un piano di comunicazione
- un ambito di intervento più ampio caratterizza la misura 341 del PSR Veneto. Essa è vista come supporto all'attuazione dell'Asse 3 mediante il sostegno alle attività di animazione, informazione, formazione, coordinamento dei Progetti integrati di area (PIA)

---

23 Essa, di fatto, fu inserita in occasione dell'adozione del regolamento (CE) n. 1783/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003 che modificava il regolamento (CE) n.1257/99 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEAOG e prevedeva il sostegno delle spese affrontate dai partenariati locali per la gestione delle strategie integrate di sviluppo rurale. Come già riportato, fu introdotta dalle sole Regioni Calabria e Campania e di fatto, fu attuata soltanto da quest'ultima.

- nel caso del PSR del Friuli Venezia Giulia la misura è organizzata in due fasi: una prima fase, curata dalla Regione tramite l'Agenzia regionale per lo sviluppo rurale (ERSA) e rivolta alla formazione di animatori territoriali e una successiva dedicata alle attività di animazione vera e propria condotta sui territori dagli animatori formati. Anche quest'ultima sarà coordinata dalla Regione e sarà rivolta a quei territori che manifestano l'intenzione di elaborare e attuare un Piano di sviluppo locale.

La formazione di animatori territoriali, tramite l'Agenzia regionale di sviluppo rurale, caratterizza anche le attività previste dal PSR Sardegna. In questo caso, però a differenza del Friuli la formazione degli animatori è finalizzata a fornire azioni di supporto alla formulazione dei PSL Leader, con una particolare attenzione alle aree più deboli ed escluse dal precedente Programma Leader+.

Nel caso della Sicilia, le attività di animazione e informazione sono rivolte alla formazione dei potenziali partenariati Leader e destinate ai territori che, fino a oggi, non sono stati interessati dall'approccio Leader. Non sono fornite indicazioni su come le attività indicate saranno sviluppate.

Interessante è il caso del Piemonte, il quale finalizza la misura 341 all'acquisizione, da parte delle Province, di dati di carattere locale utili a favorire la definizione delle linee strategiche dei Piani di sviluppo locale nonché a individuare l'ambito territoriale di riferimento dell'Asse 4. A tal fine, le Province possono fare riferimento a delle consulenze specialistiche, nonché prevedere la realizzazione di materiale informativo, l'organizzazione di seminari, workshop, e favorire la rivisitazione dei partenariati dei GAL.

A differenza degli altri PSR, la Regione Umbria prevede l'attivazione della misura 431 direttamente nell'Asse 4. L'aiuto è concesso ai GAL al fine di svolgere attività di studio sull'area interessata dal PSL, nonché alla realizzazione di attività di animazione e comunicazione.

Il PSR Lazio prevede la possibilità di finanziarie attività di formazione degli animatori e di informazione, animazione nell'ambito della progettazione integrata territoriale, compresa quella del Leader. In quest'ultimo caso, però, non sono ammissibili le spese di gestione dei GAL, comprese le attività di progettazione, coordinamento e supporto tecnico.

Per la realizzazione delle attività previste, la disponibilità finanziaria complessiva è di circa 19,3 milioni di euro (1,5 % circa delle risorse Asse 3), di cui la metà prevista dal PSR Sicilia, tra l'altro, l'unica Regione dell'Obiettivo convergenza ad averla attivata. Le altre Regioni variano dai circa 400mila euro del Veneto ai circa tre milioni di euro del Lazio.

L'intensità di aiuto varia dall'80 al 100% delle spese ammissibili e sono previsti in quasi tutti i PSR dei massimali di spesa, che variano a seconda della tipologia di spesa prevista.



## CAPITOLO 10

### LA DIVERSIFICAZIONE DELL'ECONOMIA RURALE

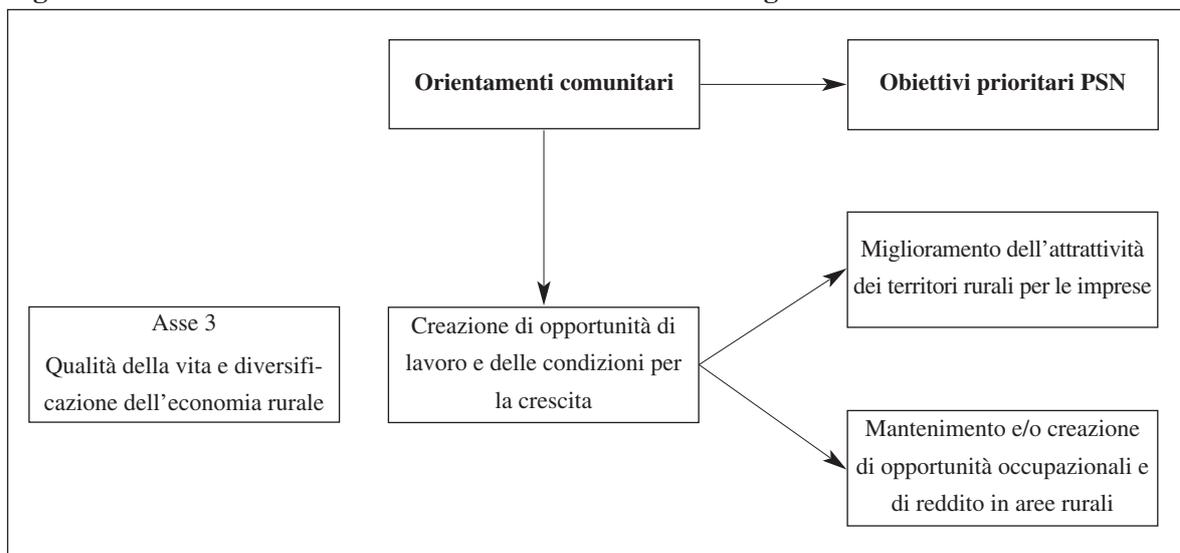
#### 10.1 Introduzione

Questo capitolo, come già accennato in quello precedente, si occupa specificatamente della diversificazione dell'economia rurale inserita nell'Asse 3 del regolamento (CE) n. 1698/2005 sullo sviluppo rurale. Il sostegno si esplica attraverso le seguenti tre misure<sup>1</sup>:

- diversificazione in attività non agricole (misura 311)
- sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese nell'intento di promuovere l'imprenditorialità e rafforzare il tessuto economico (misura 312)
- incentivazione di attività turistiche (misura 313).

Le finalità degli incentivi alla diversificazione integrano, ma travalicano, il settore agricolo e si ricollegano, in coerenza con i principi di coesione economica e sociale, assunti dall'Atto unico europeo, con gli Orientamenti strategici comunitari e nazionali assunti dal Consiglio dell'UE e dal Piano strategico nazionale per il periodo di programmazione 2007-2013, nonché dai Consigli di Goteborg e Lisbona, in tema di competitività, sostenibilità e occupazione (figura 10.1).

**Figura 10.1 – Gli obiettivi delle misure di diversificazione negli OSC e nel PSN**



Fonte: OSC e PSN

L'obiettivo delle misure rientranti nella diversificazione dell'economia rurale è quello di mantenere e creare nuova occupazione nelle aree rurali attraverso il sostegno agli investimenti nelle imprese agricole ed extragricole. L'obiettivo è perseguito facendo leva sulla diversificazione delle attività aziendali (multifunzionalità dell'agricoltura), il sostegno alla creazione e allo sviluppo di micro imprese (artigianato tipico, produzione energia da fonti rinnovabili) e l'incentivazione di attività turistiche (turismo rurale, servizi ricreativi e per il tempo libero, qualificazione dell'offerta e dei servizi).

<sup>1</sup> Si tratta di strumenti che, seppur già previsti nel POR e nei PSR 2000-2006, al fine di integrare il reddito agricolo e di creare occupazione nelle aree rurali, registrano delle innovazioni rispetto alla programmazione precedente: i) ampliamento del campo di applicazione delle azioni e dei beneficiari; ii) concentrazione territoriale degli interventi; iii) approccio integrato.

Il regolamento applicativo demanda agli Stati membri l'individuazione delle tipologie di intervento ammesse al cofinanziamento comunitario. In Italia, le amministrazioni regionali in coerenza con gli obiettivi comunitari e nazionali, hanno tradotto in obiettivi, strategie e misure gli orientamenti della politica di sviluppo per le aree rurali. Inoltre, nel nostro Paese, questi interventi sono di competenza dei/gli Dipartimenti/Assessorati agricoli per cui devono trovare coerenza e sinergia con gli interventi di sviluppo locale (ambiente, servizi sociali, cultura, PMI, turismo, ecc.) gestiti da altre amministrazioni (vedasi POR FERS e POR FSE)<sup>2</sup>.

In Italia, i PSR hanno previsto la realizzazione di interventi di diversificazione economica delle aree rurali, a eccezione delle due Province Autonome di Bolzano e Trento e della Regione Emilia Romagna (per la misura 312), del Molise e del Friuli Venezia Giulia (per la misura 313).

Nei paragrafi successivi si analizzano gli interventi proposti dalle Amministrazioni regionali nell'ambito delle tre misure di diversificazione<sup>3</sup>. I PSR descrivono la scelta delle misure, a giustificazione dell'analisi SWOT, della valutazione ex ante e dell'esperienza maturata nella programmazione precedente. Contengono, altresì, la descrizione e giustificazione delle priorità selezionate e delle azioni proposte all'interno delle misure dell'Asse 3 con informazioni dettagliate sugli obiettivi, sulle categorie di beneficiari, sul tipo di investimenti, sull'intensità di aiuto, sulle condizioni di ammissibilità e sulle modalità attuative. In generale per gli aiuti alle imprese si applica il regime *de minimis* (reg.(CE) n. 1998/2006).

L'analisi svolta ha evidenziato come, più che dagli obiettivi programmatici, che per definizione devono dimostrare la coerenza con quelli comunitari (OSC) e nazionali (PSN), importanti novità ed elementi di valutazione sulle finalità che ci si prefigge, attraverso l'attuazione di queste misure, provengano dalle tipologie di intervento finanziate e dalle modalità attuative e riguardano in particolare:

- concentrazione degli interventi in quelle aree rurali definite intermedie (aree C) e con problemi complessivi di sviluppo (aree D)
- sostegno agli investimenti per il mantenimento e/o la creazione di occupazione attraverso fonti alternative di reddito nelle aree rurali e l'integrazione tra i diversi settori di attività (agricoltura, turismo, artigianato, ambiente, welfare, ecc.)
- allargamento delle categorie di beneficiari (aziende agricole e/o membri della famiglia agricola relativamente alla misura 311 o microimprese, enti pubblici, associazioni, consorzi, ecc. relativamente alle misure 312 e 313)
- diffusione dell'approccio integrato come modalità di attuazione delle misure/azioni.

Il nuovo regolamento non modifica l'approccio, già emerso con esperienze pilota e sperimentali nella passata programmazione (Piani integrati di filiera, Piani integrati territoriali, Piani integrati per le aree rurali, Leader), ma propone di perfezionare le esperienze, di diffondere le buone prassi, di introdurre nuove modalità operative in campi di intervento più complessi e articolati. Non sempre, nella programmazione 2000-2006, le Regioni, a eccezione di alcune, sono riuscite a cogliere gli aspetti innovativi derivanti dall'approccio di sviluppo integrato. Nella programmazione 2007-2013, l'approccio integrato, dal basso e concertato, sembra più diffuso rispetto al periodo

---

<sup>2</sup> Per ulteriori informazioni e dettagli sulla demarcazione, complementarità e sinergia tra programmi, vedasi il Capitolo 5 del Piano Strategico Nazionale sullo sviluppo rurale.

<sup>3</sup> Sulla base della lettura dei documenti di programmazione, le attività realizzate vengono classificate per tipologia di investimento. La forte variabilità tra i diversi PSR, in termini di grado di definizione e livello di specificazione delle azioni finanziabili, ha reso necessaria l'aggregazione degli interventi previsti per categorie omogenee. Tale esigenza potrebbe averne minato l'interpretazione, per cui si rimanda ai PSR, e soprattutto ai bandi attuativi delle misure, per dettagli e maggiori informazioni.

precedente. Questo è dovuto anche all'inclusione di temi nuovi nei PSR che comportano la formazione di reti, l'acquisizione di conoscenze e competenze, l'integrazione tra politiche, non sempre disponibili a livello settoriale. Anche nel PSN tale approccio viene riproposto con forza per assicurare una maggiore integrazione delle misure a livello di singola impresa (Pacchetti di misura), di filiera produttiva (Piani integrati di filiera) e di territorio (Piani di sviluppo locale, Programmi finalizzati, Programmi tematici, ecc.). L'approccio integrato assume caratteristiche differenti a seconda degli strumenti di intervento attuati non solo nell'Asse 3, ma anche tra gli Assi 1 e 2, nonché ovviamente nell'Asse 4, prevedendo forme partenariali, meno strutturate, procedure e interventi differenziati.

L'inclusione di tali processi nei PSR pone enfasi sul riconoscimento, per adesso ancora a livello cognitivo ma non sostanziale, della validità dell'approccio territoriale, integrato, multisettoriale e partecipato nella programmazione e gestione delle politiche pubbliche di sviluppo, favorendo modalità operative più innovative. Tale approccio è altresì essenziale per favorire una maggiore integrazione tra gli interventi, le misure di sviluppo rurale e tra queste e gli altri programmi comunitari. La territorializzazione regionale in ambiti rurali omogenei, accanto all'applicazione dell'approccio dal basso, multisettoriale, costruito attraverso la interazione degli attori e i diversi settori dell'economia locale, sostiene strategie di sviluppo endogeno innovative rispetto al passato. Tale approccio, così come si configura negli obiettivi e nelle strategie dei PSR, se venisse tradotto anche in concrete procedure di attuazione sarebbe capace di dare unitarietà ed efficacia agli interventi di sviluppo rurale.

La sola analisi dei PSR non è sufficiente a definire gli spazi innovativi che gli interventi aprono alla programmazione integrata. In fase di implementazione dei programmi, nell'ambito dei bandi attuativi delle misure, possono infatti aprirsi modalità di attuazione nuove. Ciò è particolarmente vero per la demarcazione e la complementarietà degli interventi tra programmi diversi, i pacchetti aziendali e la progettazione integrata che il Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale prevede e che può essere attivato in fase di implementazione operativa dei programmi. Molte Regioni hanno già esplicitamente previsto il ricorso alla progettazione integrata rinviandone la specifica definizione al momento successivo della gestione e attuazione dei programmi.

## **10.2 Le caratteristiche degli interventi previsti per la diversificazione in attività non agricole**

Nel caso della misura 311 "diversificazione delle attività del settore agricolo" gli interventi previsti nei piani sono riconducibili a cinque tipologie principali:

- agriturismo
- altre attività di diversificazione connesse all'agricoltura
- agricoltura sociale
- produzione di energia da fonti rinnovabili
- adozione e diffusione dell'innovazione tecnologica (ITC e commercio elettronico)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> L'azione che fa riferimento al punto 5 è utile riportarla, anche se usata dalla sola Provincia di Trento, come tipologia di intervento a se stante per le implicazioni che ne derivano. Ha un carattere trasversale poiché permette di raggiungere più obiettivi del PSR, quali l'obiettivo dell'Asse 3 "miglioramento attrattività dei territori rurali per le imprese, gli addetti e la popolazione rurale" e gli obiettivi dell'Asse 1, quali la "promozione dell'ammodernamento e dell'innovazione nelle imprese e nell'integrazione delle filiere", il "consolidamento e sviluppo della qualità della produzione agricola e forestale" e "il potenziamento delle dotazioni fisiche e telematiche".

La strategia del nuovo periodo di programmazione riguarda la riqualificazione delle attività esistenti e la creazione di nuove. In particolare, gli interventi relativi all'agriturismo, non particolarmente innovativi e abbastanza consolidati nella prassi operativa, cercano di rinnovare l'offerta, oggi poco diversificata, in termini di ampliamento dei servizi. Al fine di aumentare il valore aggiunto delle imprese agricole, si sostengono altri interventi di diversificazione connessi all'attività agricola, quali l'artigianato tipico locale, antichi mestieri, turismo rurale, vendita diretta, ecc.. Tra le altre attività di diversificazione molto interesse è rivolto all'agricoltura sociale (attività didattiche, culturali, riabilitative, inclusione sociale, ecc.) e alla produzione di energia da biomassa. Nell'ottica di migliorare la qualità della vita nelle aree rurali, vanno ricondotti gli interventi di potenziamento delle piccole infrastrutture rurali e dell'adozione delle ITC e del commercio elettronico.

Il tema della diversificazione riveste un ruolo importante all'interno della nuova programmazione, anche se viene confinato nell'ambito dell'Asse 3. La tematica è al contrario trasversale a tutta la struttura di programmazione del PSR. Tale attività, portata avanti nella maggior parte dei casi da imprenditori agricoli, se non accompagnata da attività di informazione e animazione, di formazione e aggiornamento e di servizi a supporto, infrastrutturazione attualmente carente nei PSR, potrebbe rivelarsi inefficace per lo sviluppo delle aree rurali<sup>5</sup>. Anche la tematica ambientale, tipica dell'Asse 2, è comune agli obiettivi della multifunzionalità dell'azienda agricola. Dalla lettura dei PSR sembra emergere una sorta di dicotomia tra il primo Asse e il terzo, ritenendo, o lasciando intendere, che gli interventi a valere nel primo Asse permettono di raggiungere l'obiettivo della competitività, laddove gli interventi per l'Asse 3 sono rivolti alle imprese deboli, fuori mercato, marginali. Al contrario, la diversificazione aziendale, al pari dell'ammmodernamento delle aziende, concorre a dare competitività non solo a queste ultime, ma anche e soprattutto al territorio rurale.

Alcune amministrazioni regionali hanno scelto di differenziare gli aiuti per categorie di beneficiari (giovani, altri imprenditori), tipologie di azione (agriturismo, altre attività connesse all'agricoltura, agricoltura sociale, energia rinnovabile), tipo di investimenti (strutturali, immateriali, fissi, ecc.), per territori (zone svantaggiate, altimetria, aree deboli e marginali, ecc.) e per modalità di attuazione (domande individuali, piani integrati, ecc.).

Qui di seguito e per le prime quattro tipologie di intervento, che fanno riferimento alla diversificazione aziendale in attività non agricole, verranno analizzati i PSR regionali dal punto di vista degli interventi, dei beneficiari, del tasso di contributo pubblico, delle priorità territoriali e delle modalità attuative.

## *10.2.1 Agriturismo*

L'obiettivo è quello di contribuire alla creazione di fonti integrative di reddito per l'imprenditore agricolo e/o per la sua famiglia. In tale ambito, i PSR finanziano la costruzione e/o ristrutturazione di fabbricati aziendali, l'acquisto di impianti e attrezzature da destinare allo svolgimento delle specifiche attività. In particolare, come si può vedere dalla tavola seguente (tabella 10.1), gli interventi relativi all'agriturismo cercano di rinnovare l'offerta, in termini di ampliamento dei servizi (attività ricreative, sportive, culturali, naturalistiche, turistiche, di degustazione dei prodotti, ecc.) e di miglioramento della qualità e dell'ospitalità (abbattimento barriere architettoniche, sicurezza luoghi di lavoro, ricoveri animali domestici, ecc.), nonché di sistemazione delle aree esterne (piazzola di sosta per camper, verde attrezzato, parco giochi, ecc.).

L'incentivazione per l'agriturismo è prevista in tutti i piani regionali.

---

<sup>5</sup> Da questo punto di vista è quanto mai necessaria, così come consigliato nei PSN, la creazione di sinergie con altri ambiti di intervento previsti nel POR – parte Fesr e FSE – o anche in altri interventi nazionali e regionali.

Le tipologie di intervento hanno come beneficiari:

- le imprese agricole, singole e/o associate, e/o membri della famiglia agricola (Valle D'Aosta, Provincia Autonoma di Trento, Veneto, Umbria, Lazio, Puglia, Basilicata, Calabria)
- solo membri della famiglia agricola (Piemonte, Abruzzo, Campania e Sardegna)
- solo imprenditori agricoli singoli o associati (Lombardia, Provincia Autonoma di Bolzano, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Molise e Sicilia).

La Regione del Friuli Venezia Giulia include tra i beneficiari le aziende agricole e agro forestali, laddove la Puglia e la Sicilia individuano nell'accesso ai finanziamenti delle priorità per giovani e donne.

Gli aiuti, per la maggior parte delle Regioni, sono concessi applicando un tasso di contribuzione pubblica molto variabile e compreso tra il 30% e il 60%. Alcune Amministrazioni regionali hanno scelto di differenziare gli aiuti per categorie di beneficiari (Valle D'Aosta e Sardegna), tipologie di azione (Emilia Romagna e Campania), aree territoriali (Piemonte, Provincia Autonoma di Bolzano) o attraverso più criteri (Lombardia, Provincia Autonoma di Trento, Veneto, Liguria, Marche, Lazio, Abruzzo e Campania), compreso anche la modalità di attuazione degli interventi (Friuli Venezia Giulia e Toscana). Infine, altre Regioni hanno utilizzato tassi di contribuzione fissi e variabili tra il 45% (Sicilia), il 50% (Molise, Puglia, Basilicata, Calabria) e il 60% (Umbria).

Dal punto di vista della territorializzazione, le Regioni, coerentemente con quanto previsto dal PSN, hanno disaggregato ulteriormente il proprio territorio includendo un maggior numero di aree rispetto alle quattro previste. L'individuazione di territori specifici permette, da un lato, di mirare gli interventi su bisogni locali e, dall'altro, di concentrare le risorse verso le aree più bisognose (C e D). Solo l'Umbria e le Marche riservano l'applicazione dell'azione all'intero territorio regionale, a esclusione dei centri urbani e con priorità nelle aree deboli (C e D). Alcune Regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Lazio, Abruzzo, Puglia, Basilicata, Sicilia e Sardegna) individuano nelle aree B (limitatamente alle aziende deboli), con priorità nelle aree C e D, i territori nei quali effettuare interventi di agriturismo. Altre Regioni spingono la selezione alle sole aree C e D (Campania, Molise, Liguria, Friuli Venezia Giulia) o alla sola area D (Valle D'Aosta, Trento e Bolzano). La Calabria assegna una percentuale delle risorse finanziarie tra le aree B (15%) e le aree C e D (85%).

Per quanto riguarda l'approccio scelto per attuare gli interventi, le modalità sono molteplici e vanno dalla regia regionale, all'approccio Leader (Asse 4 del PSR), ai Piani integrati fino alle domande individuali. Alcune Regioni (Bolzano, Trento, Valle D'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Abruzzo, Molise e Puglia) hanno optato per due modalità: a regia regionale fuori dalle aree Leader e con approccio Leader. Altre Regioni hanno seguito o l'uno (approccio Leader per Campania, Lazio e Lombardia) o l'altro (regia regionale per Emilia Romagna, Marche, Toscana, Umbria e Sicilia). Altre ancora (Veneto, Basilicata e Calabria) hanno utilizzato più modalità (regia regionale, domande individuali, piani integrati, approccio Leader). Da evidenziare che il Piemonte introduce un'altra modalità quale quella dei Progetti finalizzati e la Sardegna utilizza l'approccio Leader nelle aree C1 e D1 e la regia regionale nelle aree B, C2 e D2.

Rispetto agli insegnamenti derivanti dall'esperienza precedente, le scelte enunciate dai PSR sembrano coerenti. L'utilizzo dell'approccio integrato tra misure/interventi/assi riconduce in un contesto unitario attività diverse, ma complementari e sinergiche. Le Regioni hanno seguito il consiglio definito nel PSN di dare molta enfasi alla progettazione integrata. Pur tuttavia, è necessario attendere la fase di implementazione per verificare che l'enunciazione di principio si traduca in azione concreta e non resti, così come avvenuto per i Piani integrati territoriali nella precedente programmazione, un obiettivo con scarse possibilità di essere attuato.

**Tabella 10.1 - Misura 311 - Diversificazione in attività non agricole. Agriturismo**

Regioni	Interventi ammissibili	Beneficiari	Contributo pubblico	Priorità territoriali	Modalità attuative
Piemonte	Costruzione e ristrutturazione edifici per l'agriturismo	Membro famiglia agricola (priorità giovani)	40% (aree non svantaggiate)	Aree B (aziende deboli), ma priorità Aree C e D	Regia regionale
			50% (aree svantaggiate)		Programmi finalizzati
Lombardia	Ristrutturazione fabbricati esistenti per ristorazione, alloggio, cura, divertimento, trasformazione cibo aziendale; adeguamento servizi igienici e tecnologici, nonché aree verdi attrezzate, percorsi ciclo-pedonali e ippoturistici, segnaletica, ricoveri animali	Impresa agricola	40% (aree non svantaggiate di montagna e altri beneficiari)	Aree B (aziende deboli), ma priorità Aree C e D	PSL
			50% (aree non svantaggiate di montagna e giovani o aree svantaggiate e altri beneficiari)		
			60% (aree svantaggiate di montagna e giovani agricoltori)		
Valle D'Aosta	Attività ricettive, di ristorazione, di degustazione dei prodotti, ecc.	Imprenditori agricoli, singoli o associati, e membri della famiglia agricola	50%	Aree D	Regia regionale e approccio Leader
			60% (giovani agricoltori)		
P.A. Bolzano	Costruzione, risanamento e ampliamento fabbricati per alloggio, pasti e soggiorno	Imprenditori agricoli, singoli o associati	40% (zone non svantaggiate)	Aree D	Regia regionale e approccio Leader
			50% (zone svantaggiate)		
P.A. Trento	Qualificazione e sviluppo dell'attività agrituristica	Imprenditori agricoli, singoli e associati, e membri famiglia agricola	30% (nuova realizzazione)	Aree D	Regia regionale e approccio Leader
			40% (giovani)		
			45% (PSL)		
			50% (ristrutturazione aziende esistenti)		
			60% (giovani)		
65% (PSL)					
Veneto	Adeguamento e sviluppo imprese agrituristiche, sistemazione aree esterne e servizi per l'accoglienza	Imprenditori agricoli e/o membri famiglia agricola iscritti elenchi regionali fattorie agrituristiche	25% (altri investimenti e altre zone)	Aree B, C e D	Regia regionale fuori aree Leader
			30% (investimenti fissi e altre aree)		PSL e PIA
			35% (altri investimenti e aree C e D)		
			45% (investimenti fissi e aree C e D)		
Friuli V.G.	Recupero e ampliamento edilizio esistente, arredi, aree di sosta, sentieristica	Imprese agricole e agro-forestali	30% (altri imprenditori in altre aree e progetti inseriti in pacchetti di misure)	Aree C e D	Regia regionale
			40% (altri imprenditori in altre aree e progetti integrati, giovani in altre aree e progetti inseriti in pacchetti di misure, altri imprenditori in aree C e D e progetti inseriti in pacchetti di misure)		PSL
			50% (giovani in altre aree e progetti integrati, altri imprenditori in aree C e D e progetti integrati, giovani in aree C e D e progetti inseriti in pacchetti di misure)		
			60% (giovani in aree C e D e progetti integrati)		
Liguria	Fornitura di ospitalità all'interno dell'azienda agricola (ricettività e ristorazione, degustazione prodotti aziendali), aree attrezzate	Imprenditori agricoli	40% (altri agricoltori in altre aree)	Aree C e D	
			50% (altri agricoltori in aree svantaggiate; giovani in altre aree)		
			60% (giovani in aree svantaggiate)		
Emilia R.	Ristrutturazione fabbricati e spazi aperti, attrezzature per l'attività agrituristica	Imprenditore agricolo	45% (regime "de minimis")	Aree B, C e D	Regia regionale

*segue*

Toscana	Ristrutturazione fabbricati e spazi aperti aziendali, qualificazione offerta agrituristica (risparmio energetico e certificazioni di qualità), preparazione e somministrazione dei prodotti aziendali	Imprenditori agricoli professionali, singoli o associati	40%	Aree B (aziende deboli) e C1, ma priorità alle aree C2 e D	Regia regionale
			50% (zone montane)		
			60% (piani integrati e investimenti per la sicurezza dei luoghi di		
Umbria	Ristrutturazione e adeguamento fabbricati, qualificazione offerta esistente (aree esterne, spazi giochi, maneggi, piccoli impianti)	Imprenditori agricoli singoli o associati o membri famiglia agricola	60%	Territorio regionale ad eccezione dei centri urbani con priorità per le aree D	Regia regionale
Marche	Aumento della ricettività e qualificazione dell'offerta	Imprenditori agricoli, singoli e associati	30% (arredi ed	Territorio regionale ad esclusione delle aree A, ma priorità aree C3 e D	Regia regionale
			35% (altri agricoltori in altre aree)		
			45% (giovani in altre aree; altri agricoltori in aree prioritarie)		
			55% (giovani in aree prioritarie) + 5% (utilizzo tecniche bioedilizia)		
Lazio	Miglioramento e qualificazione strutture per agriturismo	Imprenditori agricoli o membro famiglia agricola	35% (investimenti no strutture da parte di altri imprenditori in aree non svantaggiate)	Aree B, ma priorità aree C e D	PSL
			40% (altri investimenti da parte di giovani in aree non svantaggiate o di altri imprenditori in aree svantaggiate)		
			50% (altri investimenti da parte di giovani in aree svantaggiate)		
			+ 5% (investimenti in strutture)		
Abruzzo	Ammodernamento e ristrutturazione fabbricati per alloggi e ristoro, sistemazione piazzole sosta, barriere architettoniche, spazi esterni, laboratori	Membro famiglia agricola	50% (aree B1 e B2)	Aree B, C e D	Regia regionale e approccio Leader
			60% (aree C e D)		
Molise	Ristrutturazione e ampliamento fabbricati rurali per attività ricettiva e ospitalità agrituristica	Imprenditori agricoli	50%	Aree D2 e D3	Regia regionale
					Approccio Leader
Campania	Ristrutturazione volumetrie aziendali da destinare a alloggio e sala ristorazione	Uno o più componenti famiglia agricola	50%	Aree C, D1 e D2	PSL
Puglia	Fornitura di ospitalità agrituristica	Imprenditore agricolo e/o membro famiglia agricola (con priorità a giovani e donne)	50%	Aree B (aziende deboli e PSL), C e D	Regia regionale e approccio Leader
Basilicata	Realizzare alloggi e punti ristoro, sistemazione spazi esterni, costruzione e ristrutturazione piccoli impianti sportivi, abbattimento barriere architettoniche, costruzione laboratori	Imprenditori agricoli e/o membri famiglia agricola	50%	Aree B (aziende deboli), ma priorità aree D1 e D2	Regia regionale
					Domande individuali
					Domande collettive
					Progetti di filiera
					PSL

segue

Calabria	Ristrutturazione e miglioramento fabbricati rurali (posti letto e di ristoro, spazi attrezzati, servizio di custodia animali domestici) e sistemazione aree esterne	Aziende agricole, singole e associate, e/o membri famiglia agricola	50%	Aree B (per il 15% delle risorse finanziarie) e Aree C e D (per l'85% delle risorse finanziarie)	Domande individuali
					Piani Integrati Aziendali
					Piani di Sviluppo Locale
Sicilia	Ristrutturazione, recupero e adeguamento fabbricati esistenti da destinare a attività agrituristiche (offerta servizi, spazi aperti, barriere architettoniche, degustazione, ecc.)	Imprenditori agricoli, singoli o associati (con priorità donne e pacchetto giovani)	45%	Aree B, C e D	Regia regionale
Sardegna	Sviluppo dell'ospitalità agrituristica, compreso l'agricampeggio	Componenti famiglia agricola	50% (altri beneficiari)	Aree B (aziende deboli), C1 e C2, D1 e D2	Regia regionale (aree B, C2 e D2)
			60% (giovani agricoltori)		Approccio leader (aree C1 e D1)

Fonte: PSR regionali

### 10.2.2 Altre attività di diversificazione connesse all'agricoltura

L'obiettivo delle altre attività di diversificazione connesse all'agricoltura è quello di contribuire alla creazione di fonti integrative di reddito e di occupazione per l'imprenditore agricolo e/o per la sua famiglia. In tale ambito, i PSR finanziano la costruzione e/o ristrutturazione di fabbricati aziendali e l'acquisto di impianti e attrezzature da destinare allo svolgimento di attività inerenti:

- l'artigianato tipico locale (ferro, legno, ricami, filati, ecc.)
- la trasformazione e commercializzazione di prodotti aziendali non agricoli
- il turismo rurale (B&B, alloggi) ed equestre (maneggi e ippoturismo)
- i mestieri tradizionali
- i punti vendita aziendali
- la cura degli animali domestici (ricoveri e recinti)
- creazione di fattorie creative e eco fattorie (piccolo commercio, artigianato locale, spacci vendita).

Inoltre, sono previsti interventi di sistemazione delle aree esterne da adibire a agricampeggio e sosta per camper, nonché itinerari naturalistici e culturali ed escursioni;

Tutte le Regioni, a eccezione di Bolzano, Veneto e Friuli Venezia Giulia, hanno previsto interventi che rientrano nella suddetta tipologia di azione.

Come si può vedere dalla tabella 10.2, gli interventi cercano di ampliare il campo di riferimento offerto dalle opportunità comunitarie. Nella maggior parte dei PSR regionali, le tipologie di intervento hanno come beneficiari le imprese agricole, singole e/o associate, e/o membri della famiglia agricola. Fanno eccezione la Toscana e alcune Regioni (Piemonte, Abruzzo Campania e Sardegna) che riducono i beneficiari rispettivamente agli imprenditori agricoli professionali e ai soli membri della famiglia agricola.

Anche in questo caso, le Regioni Puglia e Sicilia danno priorità ai giovani e alle donne nell'accesso ai finanziamenti.

Gli aiuti, per la maggior parte delle Regioni, sono concessi applicando un tasso di contribuzione pubblica molto variabile e compreso tra il 35% e il 75%. Come si può vedere dalla tavola seguente, il comportamento delle amministrazioni regionali è identico a quello descritto per gli interventi agrituristiche. Le Regioni hanno scelto, di differenziare gli aiuti per:

- categorie di beneficiari – imprenditori agricoli, membri della famiglia agricola e giovani (Valle D'Aosta)

- aree territoriali – svantaggiate e non svantaggiate (Piemonte) o aree marginali (Abruzzo)
- più criteri – territoriali, beneficiari, tipologie di intervento (Lombardia, Provincia Autonoma di Trento, Veneto, Liguria, Marche, Lazio e Sardegna), compreso anche la modalità di attuazione degli interventi (Toscana).

Infine, sono ben otto le Regioni che hanno utilizzato un tasso di contribuzione variabile tra il 40% (Emilia Romagna), il 45% (Sicilia), il 50% (Campania, Puglia, Basilicata e Calabria) e il 60% (Umbria e Molise).

**Tabella 10.2 - Misura 311 - Diversificazione in attività non agricole. Altre attività di diversificazione connesse all'agricoltura**

Regioni	Interventi ammissibili	Beneficiari	Contributo pubblico	Priorità territoriali	Modalità attuative
Piemonte	Interventi per l'artigianato tipico e gestione delle reti turistiche locali	Membro famiglia agricola	40% (aree non svantaggiate)	Aree B (aziende deboli), con priorità C e D	Regia regionale
			50% (aree svantaggiate)		Programmi finalizzati
Lombardia	Creare percorsi in azienda, itinerari didattico-naturalistici, custodia animali, turismo rurale	Imprese agricole e membri famiglia agricola	40% (aree non svantaggiate di montagna e altri beneficiari)	Aree B, ma priorità aree C e D	Regia regionale
			50% (aree non svantaggiate di montagna e giovani; aree svantaggiate di montagna)		
			60% (aree svantaggiate di montagna e giovani agricoltori)		
Valle D'Aosta	Creazione e strutturazione di aziende agricole per iniziative ricreative rivolte ai turisti (maneggi, ippoturismo, addestramento animali), attività artigianali (lavorazione ferro, legno, ricamo, filati), punti vendita, turismo rurale e naturalistico	Imprenditori agricoli, singoli o associati, e membri famiglia agricola	50%	Aree D	Regia regionale e approccio Leader
			60% (giovani agricoltori)		
P.A. Bolzano	Non attivata				
P.A. Trento	Svolgimento di piccole attività di tipo artigianale, prestazione servizi e vendita diretta dei prodotti aziendali non agricoli, valorizzazione risorse naturali	Imprenditori agricoli, singoli e associati, e membri famiglia agricola	40% (interventi fuori delle aziende)	Aree D	Regia regionale e approccio Leader
			50%		
			60% (giovani)		
			65% (PSL)		
Veneto	Creazione e consolidamento di fattorie plurifunzionali (creative e eco-fattorie)	Imprenditori agricoli e/o membri famiglia agricola	35% (altri investimenti e altre zone)	Intero territorio regionale ad esclusione delle aree A	Regia regionale fuori aree Leader
			40% (investimenti fissi e altre aree)		PSL e PIA
			45% (altri investimenti e aree C e D)		
			50% (investimenti fissi e aree C e D)		
Friuli V.G.	Non attivata				
Liguria	Trasformazione prodotti e/o sottoprodotti derivanti dall'attività aziendale il cui prodotto finale non sia un prodotto agricolo, turismo naturalistico	Imprenditori agricoli singoli e associati e persone fisiche membri famiglia agricola	40% (altri agricoltori in altre aree)	Aree C e D	
			50% (altri agricoltori in aree svantaggiate; giovani in altre aree)		
			60% (giovani in aree svantaggiate)		
Emilia R.	Ristrutturazione fabbricati storici o tipici per l'attività di ospitalità turistica di alloggio e prima colazione	Persone fisiche o membro famiglia agricola	40%	Aree D	Regia regionale

segue

Toscana	Valorizzazione e ripristino mestieri tradizionali (mantenimento strutture e attrezzature), attività ricreative tramite animali (maneggi e ippoturismo) connesse al patrimonio culturale locale e alle tradizioni rurali, cura animali (ricoveri e recinti) e attività sportive connesse alle risorse naturali e paesaggistiche e alle tradizioni rurali (realizzazione e adeguamento strutture e attrezzature)	Imprenditori agricoli professionali, singoli o associati	40%	Aree B (aziende deboli) e C1, ma priorità alle aree C2 e D	Regia regionale
			50% (zone montane)		
			60% (piani integrati e investimenti per potenziamento apparati e impianti di sicurezza dell'impresa)		
Umbria	Ristrutturazione e risanamento edifici e fabbricati per attività artigianali e/o commerciali (artigianato tessile, ceramica, ferro battuto, del legno, ecc.)	Imprenditori agricoli singoli o associati o membri famiglia agricola	60%	Territorio regionale ad eccezione dei centri urbani con priorità per le aree rurali D	Regia regionale
Marche	Promuovere nuovi prodotti, quali quelli no food, e servizi ambientali	Imprenditori agricoli, singoli e associati, e membri della famiglia agricola	30% (arredi ed 35% (altri agricoltori in altre aree) 45% (giovani in altre aree; altri agricoltori in aree prioritarie) 55% (giovani in aree prioritarie)	Territorio regionale ad esclusione delle aree A, ma priorità aree C2, C3 e D	Regia regionale
Lazio	Sostegno alle produzioni tipiche artigianali, al turismo rurale, ad attività ricreative per una migliore fruizione dei beni ambientali, culturali e naturali	Imprenditori agricoli o membro famiglia agricola	35% (investimenti no strutture da parte di altri imprenditori in aree non svantaggiate) 40% (altri investimenti da parte di giovani in aree non svantaggiate o di altri imprenditori in aree svantaggiate) 50% (altri investimenti da parte di giovani in aree svantaggiate) + 5% (investimenti in strutture)	Aree C e D	PSL
Abruzzo	Ristrutturazione fabbricati per piccola attività ricettiva (B&B), piccolo commercio, artigianato locale, servizi turistico-ricreativi	Membro della famiglia agricola	40% (aree B1 e B2)	Aree B, C e D	Regia regionale e approccio Leader
			50% (aree C e D)		
Molise	Ristrutturazione e/o ampliamento di fabbricati rurali per attività artigianali, per la vendita di prodotti aziendali lavorati in proprio, punti vendita, realizzazione di aree attrezzate a verde, ricoveri per il maneggio di cavalli da escursione, servizio alla persona (asili, casa anziani, trasporto)	Imprenditore agricolo e/o membro famiglia agricola	60%	Aree D2 e D3	Approccio Leader
Campania	Ristrutturazione volumetrie aziendali da destinare a attività di custodia animali domestici, attività artigianali tipiche (lavorazione legno, ferro, ricami, filati) e vendita	Uno o più componenti famiglia agricola	50%	Aree C, D1 e D2	PSL
	sistemazione superfici aziendali per agricampeggio e aree verdi attrezzate				

segue

Puglia	Produzione e commercializzazione di prodotti artigianali in ambito aziendale	Imprenditore agricolo e/o membro famiglia agricola (con priorità a giovani e donne)	50%	Aree B (aziende deboli e PSL), C e D	Regia regionale e approccio Leader
Basilicata	Creazione di fattorie creative (piccolo commercio, artigianato locale) e turistico-ricreative	Imprenditori agricoli e/o membri famiglia agricola	50%	Aree B (aziende deboli), ma priorità aree D1 e D2	Regia regionale
					Domande individuali
					Domande collettive
					Progetti di filiera
Calabria	Creazione fattorie creative e eco-fattorie (spacci vendita prodotti aziendali)	Aziende agricole, singole o associate, e/o membri famiglia agricola	50%	Aree B (per il 15% delle risorse finanziarie) e Aree C e D (per l'85% delle risorse finanziarie)	PSL
					Domande individuali
					Piani Integrati
Sicilia	Realizzazione nuove strutture e qualificazione di quelli esistenti da destinare a nuove attività (ricreative, escursionistiche, culturali, vendita diretta)	Imprenditori agricoli, singoli o associati, o membri famiglia agricola, singoli o associati (con priorità donne e pacchetto giovani)	45%	Aree C e D	Piani di Sviluppo Locale
					Regia regionale
Sardegna	Riqualificazione delle strutture e del contesto paesaggistico nelle aziende agricole che offrono servizi	Componenti famiglia agricola	50%	Aree B (aziende deboli), C1 e C2, D1 e D2	Regia regionale (aree B, C2 e D2)
	realizzazione di piccoli impianti aziendali di trasformazione e/o spazi attrezzati per la vendita di prodotti aziendali non		60% (giovani agricoltori)		Approccio leader (aree C1 e D1)
	realizzazione di spazi aziendali attrezzati per il turismo equestre		75% (Riqualificazione delle strutture e del contesto paesaggistico)		

Fonte: PSR regionali

Dal punto di vista della territorializzazione, solo tre Regioni riservano l'applicazione della misura all'intero territorio regionale, a esclusione dei centri urbani (Veneto, Umbria e Marche) e con priorità nelle aree deboli (Umbria e Marche). Alcune Regioni (Piemonte, Lombardia e Puglia) individuano nelle aree B (limitatamente alle aziende deboli), con priorità nelle aree C e D, i territori nei quali effettuare interventi di diversificazione diversi dall'agriturismo. Altre Regioni racchiudono la selezione alle sole aree B, C e D senza priorità (Abruzzo e Sardegna) o riducono i territori elegibili alle sole aree C e D (Liguria, Lazio, Campania e Sicilia) o alla sola area D (Valle D'Aosta, Trento, Emilia Romagna e Molise). La Calabria assegna una percentuale delle risorse finanziarie tra le aree B (15%) e le aree C e D (85%), mentre la Toscana e la Basilicata individuano rispettivamente nelle aree B, C1, con priorità nelle aree C2 e D e nelle aree B, con priorità in quelle D, i territori elegibili.

Come si evince, l'aver specificato o per lo meno aver dato priorità alle aree deboli nei PSR regionali sembra implicare una concentrazione degli interventi di questa tipologia di azione nelle aree più deboli e più bisognose di interventi per riequilibrare i divari socio economici nell'ambito dei territori. Ciò rappresenta una indubbia novità rispetto al periodo precedente e una scelta coerente con il PSN che attraverso la territorializzazione degli interventi cerca di dare concretezza al principio della concentrazione.

Per quanto riguarda l'approccio scelto per attuare gli interventi, anche in questo caso le modalità sono molteplici. Esse sono così distribuite tra tipologia e Regioni:

- regia regionale (Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche e Sicilia)
- approccio Leader mediante l'Asse 4 del PSR (Lazio, Molise e Campania)
- regia regionale e approccio Leader (Valle D'Aosta, Trento, Veneto, Abruzzo, Puglia e Sardegna)
- altre modalità mediante regia regionale e progetti finalizzati (Piemonte) o piani integrati (Basilicata e Calabria).

Solo sei Regioni su 21 sembrano optare per modalità attuative tradizionali a regia regionale e domande individuali. Le restanti, seppur con diversi gradi di intensità, hanno scelto di utilizzare modalità attuative nella gestione dei programmi più rispondenti all'approccio integrato e a un approccio dal

basso, responsabilizzando i territori e i soggetti locali. Considerando gli insegnamenti dell'esperienza precedente, l'approccio sembra orientato nella giusta direzione. Anche in questo caso però si tratta di verificare come queste modalità saranno tradotte in atti concreti.

### 10.2.3 Agricoltura sociale

L'agricoltura sociale rappresenta una novità nell'ambito dei programmi a valere sul fondo agricoltura e per la maggior parte delle Regioni italiane, a eccezione del Veneto, Toscana e Lazio che avevano già previsto questa tipologia di intervento nei PSR 2000-2006. L'importanza dell'azione è evidenziata anche a livello nazionale laddove il PSN la inserisce esplicitamente fra le "azioni chiave" dell'Asse 3<sup>6</sup>.

L'agricoltura sociale, che declina il paradigma della multifunzionalità, rappresenta una tematica molto complessa per diversi motivi:

- permette di raggiungere diversi obiettivi sia a livello aziendale che territoriale (nuove opportunità occupazionali, nuove forme di competitività aziendale e territoriale, nuove *governance*, più rappresentative, nuove forme di welfare, qualità della vita, sviluppo sostenibile e solidale, inclusione sociale)
- racchiude diverse forme di attività a valere su diversi settori (ambiente, sanità, servizi sociali, educazione e formazione)
- comprende diversi beneficiari (imprese agricole, società agricole, cooperative sociali di tipo B) e diversi destinatari (territorio, anziani, donne, bambini, scolaresche, soggetti con svantaggi fisici e sociali)
- richiede un aumento della densità delle relazioni tra soggetti (ASL, distretti scolastici, enti di ricerca, enti locali, operatori socio sanitari, Associazioni, ecc.).

Le azioni relative all'agricoltura sociale, previste da tutte le Regioni, a eccezione della Provincia di Bolzano, comprendono interventi, come si può notare dalla tabella descrittiva (tabella 10.3), molto diversificati che ne denotano la complessità sia in termini di definizione dei bisogni che di aumento della densità delle relazioni tra attori locali. Pertanto e in considerazione del perseguimento degli obiettivi, degli attori che entrano in gioco (aziende, Aziende sanitarie locali, distretti scolastici, enti locali, operatori socio sanitari, ecc.) e delle politiche (sociali, ambientali, occupazionali, economiche, di sviluppo) è auspicabile un piano di azione integrato per l'agricoltura sociale che al momento non viene chiaramente delineato nei PSR. Per questi interventi è importante il ricorso a prassi basate su dinamiche partenariali tra le diverse istituzioni coinvolte in fase di attuazione e definizione dei bisogni e tra politiche.

Con tale azione vengono in genere finanziati interventi strutturali sui fabbricati e l'acquisto di attrezzature per lo svolgimento di attività a carattere sociale (inclusione, assistenza infanzia e anziani, ecc.), sanitario (riabilitazione, terapie), educativo (fattorie didattiche).

Nella maggior parte dei PSR, le tipologie di intervento hanno come beneficiari le imprese agricole, singole e/o associate, e/o a membri della famiglia agricola. Fanno eccezione la Toscana e l'Emilia Romagna, nonché alcune Regioni (Piemonte, Abruzzo Campania e Sardegna) che riducono i beneficiari rispettivamente agli imprenditori agricoli professionali e ai soli membri della famiglia agricola. Anche in questo caso, la Puglia e la Sicilia danno priorità ai giovani e alle donne nell'accesso ai

---

6 "... una tendenza che appare interessante promuovere e sostenere è quella legata alle imprese produttive anche agricole e di servizi che operano nel campo della cosiddetta agricoltura sociale (uso dell'azienda agricola per il soddisfacimento di bisogni sociali quali il recupero e l'inserimento di soggetti svantaggiati, attività didattiche per la scuola, ecc.)" (PSN, 2007, p. 46).

finanziamenti. Da evidenziare che per Friuli Venezia Giulia, Lombardia e Marche figurano tra i beneficiari anche le cooperative sociali agricole.

**Tabella 10.3 - Misura 311 - Diversificazione in attività non agricole. Agricoltura sociale**

Regioni	Interventi ammissibili	Beneficiari	Contributo pubblico	Priorità territoriali	Modalità attuative	
Piemonte	Interventi per i servizi educativi, sociali e per il tempo libero	Membro famiglia agricola	40% (aree non svantaggiate)	Aree B (aziende deboli), ma priorità aree C e D	Regia regionale	
			50% (aree svantaggiate)		Programmi finalizzati	
Lombardia	Ospitalità in azienda per attività didattiche, cura e custodia bambini (agrinido), recupero e reinserimento persone socialmente deboli (fattorie sociali, centri anziani e minori, persone in terapia)	Imprese agricole e membri famiglia agricola	40% (aree non svantaggiate di montagna e altri beneficiari)	Aree B, C e D	Regia regionale	
		Cooperative sociali	50% (aree non svantaggiate di montagna e giovani; aree svantaggiate di montagna)			
			60% (aree svantaggiate di montagna e giovani agricoltori)			
Valle D'Aosta	Creazione e strutturazione di aziende agricole che esercitano attività assistenziali, educative e sociali	Imprenditori agricoli, singoli o associati, e membri famiglia agricola	50%	Aree D	Regia regionale e approccio Leader	
			60% (giovani agricoltori)			
P.A. Bolzano	Non attivata					
P.A. Trento	Organizzazione attività didattiche e culturali svolte nell'ambito dell'azienda	Imprenditori agricoli, singoli e associati, e membri famiglia agricola	40%	Aree D	Regia regionale e approccio Leader	
			50% (giovani)			
			55% (PSL)			
Veneto	Creazione e consolidamento di fattorie plurifunzionali (sociali, didattiche, creative, eco-fattorie)	Imprenditori agricoli e/o membri famiglia agricola iscritti elenchi regionali fattorie didattiche	35% (altri investimenti e altre zone)	Intero territorio regionale ad esclusione delle aree A	Regia regionale fuori aree Leader	
			40% (investimenti fissi e altre aree)		PSL e PIA	
			45% (altri investimenti e aree C e D)			
			50% (investimenti fissi e aree C e D)			
Friuli V.G.	Ristrutturazione edilizia e locali, arredi ed attrezzature e aree di sosta da destinare a fattorie didattiche e sociali	Imprese agricole e agro-forestali e Cooperative sociali agricole	30% (altri imprenditori in altre aree e progetti inseriti in pacchetti di misure)	Aree C e D	Regia regionale	
			40% (altri imprenditori in altre aree e progetti integrati; giovani in altre aree e progetti inseriti in pacchetti di misure; altri imprenditori in aree D e progetti inseriti in pacchetti di misure)			
			50% (giovani in altre aree e progetti integrati; altri imprenditori in aree D e progetti integrati; giovani in aree D e progetti inseriti in pacchetti di misure)			PSL
			60% (giovani in aree D e progetti integrati)			
Liguria	Sviluppo di attività di carattere sociale e sanitario (tossicodipendenti, ippoterapia per disabili, ecc.), scolastiche e didattiche (fattorie didattiche)	Imprenditori agricoli singoli e associati e altre persone fisiche membri della famiglia agricola	40% (altri agricoltori in altre aree)	Aree C e D		
			50% (altri agricoltori in aree svantaggiate; giovani in altre aree)			
			60% (giovani in aree svantaggiate)			
Emilia R.	Ristrutturazione fabbricati e spazi aperti, attrezzature per l'attività didattica	Imprenditore agricolo	45%	Aree B, C e D	Regia regionale	

segue

Toscana	Attività e prestazioni socio-assistenziali, educative e didattiche (ristrutturazione fabbricati aziendali, attrezzature, aule-laboratori, strumenti didattici, percorsi sicuri)	Imprenditori agricoli professionali, singoli o associati	40%	Aree B (aziende deboli) e C1, ma priorità alle aree C2 e D	Regia regionale
			50% (zone montane)		
			60% (piani integrati e investimenti per potenziamento apparati e impianti di sicurezza dell'impresa)		
Umbria	Recupero e adeguamento edifici aziendali per attività sociali didattiche	Imprenditori agricoli, singoli o associati, o membri famiglia agricola	60%	Territorio regionale a eccezione dei centri urbani con priorità per le aree rurali D	Regia regionale
Marche	Promozione nuove attività (educative e didattiche, sociali e assistenziali, ricreative e ludiche)	Imprenditori agricoli, singoli e associati, e membri della famiglia agricola Cooperative sociali	30% (arredi e attrezzature)	Territorio regionale ad esclusione delle aree A, ma priorità aree C3 e D	Regia regionale
			35% (altri agricoltori in altre aree)		
			45% (giovani in altre aree; altri agricoltori in aree prioritarie)		
			55% (giovani in aree prioritarie)		
Lazio	Sostegno alla plurifunzionalità (attività di utilità sociale a carattere terapeutico, riabilitativo, formativo e di inclusione sociale, agrinido, attività didattiche) in collaborazione con strutture socio-sanitarie e scolastiche	Imprenditori agricoli o membro famiglia agricola	35% (investimenti no strutture da parte di altri imprenditori in aree non svantaggiate)	Aree B, ma priorità aree C e D	PSL
			40% (altri investimenti da parte di giovani in aree non svantaggiate o di altri imprenditori in aree svantaggiate)		
			50% (altri investimenti da parte di giovani in aree svantaggiate)		
			+ 5% (investimenti in strutture)		
Abruzzo	Ristrutturazione fabbricati da destinare a attività di animazione sociale e assistenza e sviluppo attività didattiche, culturali, sportive a favore di utenti diversamente abili, bambini e anziani	Membro famiglia agricola	50% (aree B1 e B2)	Aree B, C e D	Regia regionale e approccio Leader
			60% (aree C e D)		
Molise	Realizzazione di impianti e attrezzature per attività didattiche, di assistenza e animazione sociale	Imprenditore agricolo e/o membro famiglia agricola	50%	Aree D2 e D3	Approccio Leader
Campania	Ristrutturazione volumetrie aziendali da destinare a attività didattiche e inclusione sociale di fasce deboli	Uno o più componenti famiglia agricola	60%	Aree C, D1 e D2	PSL
Puglia	Servizi educativi e didattici alla popolazione, servizi socio-sanitari a vantaggio delle fasce deboli della popolazione	Imprenditore agricolo e/o membro famiglia agricola (con priorità a giovani e donne)	50%	Aree B (aziende deboli e PSL) C e D	Regia regionale e approccio Leader
Basilicata	Creazione e l'ampliamento di fattorie multifunzionali (fattorie sociali e fattorie didattiche)	Imprenditori agricoli e/o membri famiglia agricola	50%	Aree B (aziende deboli), ma priorità aree D1 e D2	Regia regionale
					Domande individuali
					Domande collettive
					Progetti di filiera
					PSL

segue

Calabria	Creazione e consolidamento di imprese agricole multifunzionali (fattorie didattiche e sociali)	Aziende agricole, singole e associate, e/o membri famiglia agricola	50%	Aree B (per il 15% delle risorse finanziarie) e Aree C e D (per l'85% delle risorse finanziarie)	Domande individuali
					Piani Integrati Aziendali
					Piani di Sviluppo Locale
Sicilia	Realizzazione nuove strutture e qualificazione di quelli esistenti da destinare a nuove attività (agricoltura sociale)	Imprenditori agricoli, singoli o associati, o membri famiglia agricola singoli o associati (con priorità donne e pacchetto giovani)	45%	Aree C e D	Regia regionale
Sardegna	Realizzazione di spazi aziendali attrezzati per lo svolgimento di attività didattiche e/o sociali in fattoria	Componenti famiglia agricola	50% (altri beneficiari) - 60% (giovani agricoltori)	Aree B (aziende deboli), C1 e C2, D1 e D2	Regia regionale (aree B, C2 e D2)
					Approccio leader (aree C1 e D1)

Fonte: PSR regionali

La mancanza tra i beneficiari delle cooperative sociali di tipo B denota una scarsa consapevolezza dell'effettiva opportunità lavorativa per le persone svantaggiate rappresentata dalle attività agricole. Ciò è ancora più vero, considerando lo spazio di azione che si è aperto grazie alla legge sui beni confiscati alla mafia, promossa da "Libera" e approvata nel 1996, che apre nuove opportunità di interesse collettivo ed economico.

Gli aiuti, per la maggior parte delle Regioni, sono concessi applicando un tasso di contribuzione pubblica compreso tra il 35% e il 60%. Anche in questo caso, le Regioni hanno scelto di differenziare gli aiuti per categorie di beneficiari (Valle D'Aosta), aree territoriali (Piemonte) e mediante più criteri (Lombardia, Provincia Autonoma di Trento, Veneto, Liguria, Marche, Lazio, Abruzzo e Sardegna), compreso anche la modalità di attuazione degli interventi (Toscana). Infine, le restanti Regioni hanno utilizzato tassi di contribuzione fissi e variabili tra il 40% (Emilia Romagna), il 45% (Sicilia), il 50% (Campania, Puglia, Basilicata e Calabria) e il 60% (Umbria e Molise).

Dal punto di vista della territorializzazione, solo tre Regioni riservano l'applicazione della misura all'intero territorio regionale, a esclusione dei centri urbani (Veneto, Umbria e Marche) e con priorità nelle aree deboli (Umbria e Marche). Altre come Piemonte, Lombardia e Puglia individuano nelle aree B (limitatamente alle aziende deboli), con priorità nelle aree C e D, i territori nei quali effettuare interventi di agricoltura sociale. Altre Regioni racchiudono la selezione alle sole aree B, C e D senza priorità (Abruzzo e Sardegna) o riducono i territori elegibili alle sole aree C e D (Liguria, Lazio, Campania e Sicilia) o alla sola area D (Valle D'Aosta, Trento, Emilia Romagna e Molise). La Calabria assegna una percentuale delle risorse finanziarie tra le aree B (15%) e le aree C e D (85%), mentre la Toscana e la Basilicata individuano rispettivamente nelle aree B e C1, con priorità nelle aree C2 e D, e nelle aree B, con priorità in quelle D, i territori elegibili.

Anche in questo caso come in quelli precedenti, la scelta degli interventi delle Regioni sembra ricadere prioritariamente nelle aree deboli e intesa come integrazione del reddito per le aziende meno dinamiche. Al contrario, dalle indagini in corso sulla problematica emerge che le aziende che integrano l'attività agricola con quella sociale sono dinamiche e moderne, mediamente ampie (seppur rispetto alla media della SAU), condotte da giovani scolarizzati, non necessariamente localizzate in aree marginali. Da questo punto di vista, quindi, sarebbe auspicabile una maggiore integrazione tra le diverse tipologie di aree, facendo perno sulle reali necessità di queste nel soddisfare i bisogni primari e comunque migliorare la qualità della vita.

Per quanto riguarda l'approccio scelto per attuare gli interventi, anche in questo caso le modalità sono molteplici. Esso è così distribuito tra tipologia e Regioni:

- regia regionale (Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche e Sicilia)

- approccio Leader mediante l'Asse 4 del PSR (Lazio, Molise e Campania)
- regia regionale e approccio Leader (Valle D'Aosta, Trento, Veneto, Abruzzo, Puglia e Sardegna)
- altre modalità mediante regia regionale e progetti finalizzati (Piemonte) o piani integrati (Basilicata e Calabria).

Meno chiare, ad eccezione del Lazio che prevede collaborazioni con strutture socio sanitarie e scolastiche, sono le modalità attuative attraverso cui queste azioni vanno implementate. Si auspica che nell'ambito dei bandi attuativi delle misure possano aprirsi nuove opportunità, chiari requisiti di ammissibilità<sup>7</sup>, chiari collegamenti tra misure, politiche e programmi<sup>8</sup>. Al di là della cooperazione sociale, in Italia non si sono ancora sviluppate, se non in rare eccezioni (Toscana e Lazio), esperienze di aziende agricole che declinano la multifunzionalità con le attività di carattere sociale (Noveri, 2007; Di Iacovo, 2003). Dando uno sguardo a quello che succede in Europa, il mondo dell'agricoltura sociale è un'opportunità per affrontare la competitività aziendale valorizzando le risorse interne e connettendo le attività produttive al territorio. Gli agricoltori non devono cambiare la propria attività ma solo accrescere le proprie competenze per rapportarsi adeguatamente alle strutture socio sanitarie. Non ha pertanto senso che si guardi con diffidenza alla possibilità di integrare politiche dell'agricoltura, del sociale e della sanità se l'obiettivo è quello di assicurare servizi più diffusi e reddito per le aziende agricole.

#### 10.2.4 Produzione di energia rinnovabile

Con tale azione vengono finanziati impianti, di dimensione da 0,5 MW fino a 1 MW elettrico, per la produzione, utilizzazione e vendita a terzi di energia rinnovabile. Più specificamente gli interventi previsti si riferiscono a diverse tipologie di impianti alimentati sia da biomasse agricole che da tutte le altre fonti rinnovabili (fotovoltaici o solari, eolici, geotermici e idroelettrici) e all'acquisto delle attrezzature e macchine connesse alla loro gestione (termici e di cogenerazione alimentati a biomasse vegetali, per la produzione di biogas, massificazione, pellet, fotovoltaici o solari, eolici, biotermici e idroelettrici, pompe di calore, raccolta prodotti, sottoprodotti e residui della produzione agricola, zootecnica e forestale, consegna e commercializzazione delle biomasse ottenute) (tabella 10.4).

In generale occorre sottolineare come non emerga una scelta netta rispetto a quale fonte di energia privilegiare. Tuttavia, tali investimenti per i PSR sono innovativi e quindi sarà necessaria una fase di sperimentazione per meglio delineare specificità e priorità da preferire nei diversi ambiti regionali. Si consideri, inoltre, che l'attivazione di impianti alimentati da biomasse agricole o forestali<sup>9</sup> implica dei fabbisogni in termini di infrastrutture e servizi e di misure di supporto (animazione, informazione, interventi infrastrutturali, ecc.) che vanno soddisfatti per consentire l'effettivo avvio della valorizzazione in chiave bio energetica di una data area. A questo riguardo si rileva nei PSR che

7 Dal punto di vista delle caratteristiche, le aziende che presentano istanze a valere su questa azione dovrebbero avere un modello produttivo flessibile, misto, diversificato ed eco-compatibili, essere aperte all'esterno (contatti con strutture socio-sanitarie e scolastiche) e avere o acquisire un know-how con idonei percorsi formativi.

8 Si tratta di un'azione che per conseguire effettivi risultati dovrà necessariamente far leva sia sulle Misure dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) relative agli Assi 1 (ammodernamento aziendale, servizi, informazione, ricambio generazionale, accrescimento del valore aggiunto dei prodotti, infrastrutturazione, ecc.), all'Asse 2 (metodi eco-compatibili, investimenti non produttivi, ecc.) e all'Asse 3 (diversificazione, formazione e informazione) e su politiche di altri settori, a partire dai corrispettivi Programmi Operativi Regionali (POR) relativi alle politiche regionali e di coesione fino alle politiche sociali, ambientali, occupazionali, sanitarie, ecc.

9 Gli investimenti per la produzione di bioenergie da biomasse (agricole e forestali) sono finanziabili anche nell'asse 1 dalle misure 121 modernizzazione delle imprese agricole; 122 Miglioramento del valore economico delle foreste; 123 accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e della silvicoltura. In questi casi sussistono delle limitazioni relativamente all'utilizzo di materie non provenienti dall'azienda e alla vendita a terzi dell'energia prodotta.

attivano la misura un tentativo di proporla in forma integrata con interventi infrastrutturali e di servizio che possano agevolare processi di valorizzazione di tale natura. A livello regionale inoltre dovrebbe essere in corso l'individuazione, finanziata dal Mipaaf per mezzo del programma nazionale bio-combustibili, dei bacini bioenergetici che potrebbe servire a meglio indirizzare le misure per le bioenergie attivate nei PSR.

Nella maggior parte dei PSR regionali, le tipologie di intervento hanno come beneficiari le imprese agricole, singole e/o associate, e/o membri della famiglia agricola. Fanno eccezione, la Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Piemonte, Abruzzo e Sardegna che riducono i beneficiari rispettivamente agli imprenditori agricoli professionali e ai soli membri della famiglia agricola. Anche in questo caso, la Puglia e la Sicilia danno priorità ai giovani e alle donne nell'accesso ai finanziamenti.

Gli aiuti, per la maggior parte delle Regioni, sono concessi applicando un tasso di contribuzione pubblica compreso tra il 25% e il 75%, in quanto aiuti alle imprese, in regime *de minimis* reg. (CE) n.1998/2006. Le Regioni hanno scelto di differenziare gli aiuti per categorie di beneficiari (Valle D'Aosta e Sardegna), aree territoriali (Piemonte e Abruzzo) e mediante più criteri (Lombardia, Veneto, Liguria, Marche, Lazio), compreso anche la modalità di attuazione degli interventi (Provincia Autonoma di Trento e Toscana). Infine, sono aumentate le Regioni che hanno utilizzato tassi di contribuzione fissi e variabili tra il 50% (Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Puglia, Basilicata e Calabria), il 60% (Umbria) e il 75% (Sicilia).

Dal punto di vista della territorializzazione, solo due Regioni riservano l'applicazione della misura all'intero territorio regionale, a esclusione dei centri urbani e con priorità nelle aree deboli (Umbria e Marche). Alcune Regioni (Piemonte, Toscana, Lazio e Basilicata) individuano nelle aree B (limitatamente alle aziende deboli), con priorità nelle aree C e D, i territori nei quali effettuare interventi di agricoltura sociale. Altre Regioni racchiudono la selezione alle sole aree B, C e D senza priorità (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Abruzzo, Puglia e Sardegna) o riducono i territori ammissibili solo alle aree C e D (Friuli Venezia Giulia, Liguria e Sicilia) o alla sola area D (Valle D'Aosta e Trento). La Calabria assegna una percentuale delle risorse finanziarie tra le aree B (15%) e le aree C e D (85%).

Per quanto riguarda l'approccio scelto per attuare gli interventi, anche in questo caso, le modalità sono molteplici. Esso è così distribuito tra tipologia e Regioni:

- regia regionale (Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche e Sicilia)
- approccio Leader mediante l'Asse 4 del PSR (Lombardia e Lazio)
- regia regionale e approccio Leader (Valle D'Aosta, Trento, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Abruzzo, Puglia e Sardegna)
- altre modalità mediante regia regionale e progetti finalizzati (Piemonte) o piani integrati (Basilicata e Calabria).

**Tabella 10.4 - Misura 311 - Diversificazione in attività non agricole. Produzione di energia rinnovabile**

Regioni	Interventi ammissibili	Beneficiari	Contributo pubblico	Priorità territoriali	Modalità attuative
Piemonte	Interventi per la produzione di energia da fonti rinnovabili per la cessione a terzi	Membro famiglia agricola	40% (aree non svantaggiate)	Aree B (aziende deboli), ma priorità aree C e D	Regia regionale
			50% (aree svantaggiate)		Programmi finalizzati
Lombardia	Realizzazione in azienda di impianti per la produzione di energia a favore di utenze locali	Impresa agricola	40% (aree non svantaggiate di montagna e altri beneficiari)	Aree B, C e D	PSL
			50% (aree non svantaggiate di montagna e giovani; aree svantaggiate di montagna)		
			60% (aree svantaggiate di montagna e giovani agricoltori)		
Valle D'Aosta	Realizzazione di piccoli impianti per la produzione di energia elettrica e/o termica, prevalentemente destinati alla vendita a terzi, mediante l'utilizzo di biomasse agricole e/o forestali	Imprenditori agricoli, singoli o associati, e membri famiglia agricola	50%	Aree D	Regia regionale e approccio Leader
			60% (giovani)		
P.A. Bolzano	Non attivata				
P.A. Trento	Realizzazione di impianti per l'utilizzo di fonti di energie rinnovabili	Imprenditori agricoli, singoli e associati, e membri famiglia agricola	40% (interventi fuori delle aziende)	Aree D	Regia regionale e approccio Leader
			50%		
			60% (giovani)		
			65% (PSL)		
Veneto	Realizzazione appositi impianti e dotazioni aziendali per la produzione e vendita energia da fonti rinnovabili	Imprenditori agricoli e/o membri famiglia agricola	25% (altri investimenti e altre aree)	Aree B, C e D	Regia regionale fuori aree Leader
			30% (investimenti fissi e altre aree)		PSL e PIA
			35% (altri investimenti e aree C e D)		
			45% (investimenti fissi e aree C e D)		
Friuli V.G.	Realizzazione impianti e attrezzature per la produzione, utilizzo e vendita di energia da fonti rinnovabili	Imprese agricole e agro-forestali	50%	Aree C e D	Regia regionale
					PSL
Liguria	Realizzazione di piccoli impianti per la produzione di energia elettrica o termica attraverso lo sfruttamento di biomasse agricole o forestali	Imprenditori agricoli, singoli e associati, e altre persone fisiche membri famiglia agricola	40% (altri agricoltori in altre aree)	Aree C e D	
			50% (altri agricoltori in aree svantaggiate; giovani in altre aree)		
			60% (giovani in aree svantaggiate)		
Emilia R.	Realizzazione impianti per la produzione, utilizzazione e vendita di energia	Imprenditore agricolo o membro famiglia agricola	50%	Aree B, C e D	Regia regionale
Toscana	Installazione di sistemi per la produzione e vendita di energia da fonti rinnovabili	Imprenditori agricoli professionali, singoli o associati	40%	Aree B (aziende deboli) e C1, ma priorità aree C2 e D	Regia regionale
			50% (zone montane)		
			60% (piani integrati e investimenti per potenziamento apparati e impianti di sicurezza dell'impresa)		
Umbria	Acquisto e installazione in azienda di attrezzature per impianti di energia da fonti rinnovabili	Imprenditori agricoli, singoli o associati, o membri famiglia agricola	60%	Territorio regionale ad eccezione dei centri urbani con priorità per le aree rurali D	Regia regionale

segue

Marche	Promuovere nuovi settori di attività quali quelli per la produzione di energia da fonti rinnovabili	Imprenditori e membri famiglia agricola	30% (arredi ed 35% (altri agricoltori in altre aree) 45% (giovani in altre aree; altri agricoltori in aree prioritarie) 55% (giovani in aree prioritarie)	Territorio regionale ad esclusione delle aree A, ma priorità aree C2, C3 e D	Regia regionale
Lazio	Sostegno alla produzione di energia da fonti energetiche rinnovabili	Imprenditori agricoli o membro famiglia agricola	35% (investimenti no strutture da parte di altri imprenditori in aree non svantaggiate) 40% (altri investimenti da parte di giovani in aree non svantaggiate o di altri imprenditori in aree svantaggiate) 50% (altri investimenti da parte di giovani in aree svantaggiate) + 5% (investimenti in strutture)	Aree B, ma priorità aree C e D	PSL
Abruzzo	Realizzazione impianti per la produzione, utilizzazione e vendita di energia e/o calore	Membro famiglia agricola	40% (aree B1 e B2) 50% (aree C e D)	Aree B, C e D	Regia regionale e approccio Leader
Molise	Non attivata				
Campania	Non attivata				
Puglia	Produzione e vendita ai soggetti gestori di energia da biomasse, da colture e/o residui colturali e dall'attività zootecnica, da sottoprodotti dell'industria agroalimentare e da altre fonti energetiche rinnovabili	Imprenditore agricolo e/o membro famiglia agricola (con priorità a giovani e donne)	50%	Aree B, C e D	Regia regionale e approccio Leader
Basilicata	Produzione, utilizzazione e vendita di energia da fonti rinnovabili	Imprenditori agricoli e/o membri famiglia agricola	50%	Aree B (aziende deboli), ma priorità aree D1 e D2	Regia regionale Domande individuali Domande collettive Progetti di filiera PSL
Calabria	Produzione e vendita di energia elettrica e/o termica da biomassa agricola e forestale	Aziende agricole, singole e associate, e/o membri famiglia agricola	50%	Aree B (per il 15% delle risorse finanziarie) e Aree C e D (per l'85% delle	Domande individuali Piani Tematici Strategici
Sicilia	Realizzazione impianti per la produzione, utilizzazione e vendita di energia da fonti rinnovabili	Imprenditori agricoli, singoli o associati, o membri famiglia agricola, singoli o associati (con priorità donne e pacchetto giovani)	75%	Aree C e D	Regia regionale
Sardegna	Realizzazione in azienda di impianti di energia da fonti rinnovabili	Componenti famiglia agricola	50% (altri beneficiari) 60% (giovani agricoltori)	Aree B (aziende deboli), C1 e C2, D1 e D2	Regia regionale (aree B, C2 e D2) Approccio leader (aree C1 e D1)

Fonte: PSR regionali

### 10.3 Le caratteristiche degli interventi previsti per le PMI

Gli interventi previsti nell'ambito della misura volta al sostegno di microimprese possono essere ricondotti a due principali tipologie (tabella 10.5):

- sostegno alla creazione di PMI
- sostegno allo sviluppo di PMI già esistenti.

Le Province Autonome di Trento e Bolzano e la Regione Emilia Romagna non hanno inteso attivare la misura. A loro volta, alcune Regioni<sup>10</sup> hanno definito anche il ramo di attività delle PMI disaggregan-

<sup>10</sup> Ad eccezione di Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Marche, Puglia e Basilicata.

dolo in:

- artigianali (Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Calabria, Sardegna)
- turistico (Umbria, Campania)
- agroalimentare (Sicilia)
- energia rinnovabile (Veneto, Umbria, Lazio, Sicilia)
- servizi alle imprese e alla popolazione (Lazio, Molise, Campania, Sardegna);
- commercio (Toscana, Lazio, Abruzzo, Calabria, Sardegna)
- ambiente (Valle D'Aosta, Sicilia).

In questo ambito vengono finanziati investimenti per la creazione, l'ampliamento o l'adeguamento delle PMI in diversi rami di attività economica.

Le azioni sono rivolte a destinatari non appartenenti al settore agricolo, a eccezione della Valle D'Aosta che introduce una priorità per le microimprese orientate a mantenere il patrimonio ambientale e condotte da membri della famiglia agricola. Altre Regioni, inseriscono delle priorità a giovani (Umbria, Puglia), donne (Puglia, Sicilia), disoccupati, inoccupati, diversamente abili (Umbria) e fasce deboli (Puglia).

Gli aiuti vengono concessi secondo la regola del *de minimis*, con un tasso di contribuzione pubblica che varia tra il 40% e il 75% a seconda della localizzazione dell'investimento, degli interventi previsti, delle modalità attuative e dei beneficiari. In particolare, la maggior parte delle Regioni utilizzano un tasso di contribuzione pubblica compreso tra il 40% (Piemonte, Lazio), il 50% (Valle D'Aosta, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sardegna) e il 75% (Sicilia), laddove altre Regioni utilizzano un tasso variabile di contribuzione pubblica tra il 25% e il 70% (Veneto) a seconda delle aree (aree B,C e D), delle modalità attuative (singoli o collettivi) e del tipo di investimento (materiale o immateriale), tra il 40% e il 60% (Lombardia, Toscana) a seconda della localizzazione (aree svantaggiate) e dei beneficiari (giovani), tra il 40% e il 50% (Friuli Venezia Giulia) e tra il 30% e il 50% (Marche) a seconda delle azioni e delle aree.

Anche in questo caso, tutte le Regioni, a eccezione dell'Umbria che prevede l'intero territorio con priorità per le aree rurali con problemi di sviluppo, hanno optato per la concentrazione territoriale degli interventi nelle aree più deboli e marginali (aree C e D).

Per quanto riguarda le modalità attuative, le Regioni prevedono forme integrate di attuazione, quali la regia regionale e l'approccio Leader (Abruzzo), nonché i Progetti integrati (Basilicata, Calabria) o solo approccio Leader (Lombardia, Valle D'Aosta, Veneto, Marche, Molise, Puglia, Sardegna) o l'approccio integrato (Piemonte).

**Tabella 10.5 - Misura 312 - Sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese**

Regioni	Interventi ammissibili	Beneficiari	Contributo pubblico	Priorità territoriali	Modalità attuative
Piemonte	A. Sviluppo delle microimprese (TIC, sostenibilità ambientale,	Microimprese (az. A e B)	40%	Aree C e D	PSL e P.I.
	B. Creazione di microimprese				
Lombardia	Sostegno alle microimprese	Microimprese singole o associate	40% - 60% (giovani e zone svantaggiate)	Aree C e D	Approccio Leader
Valle D'Aosta	A. Creazione di microimprese volte alla valorizzazione e manutenzione ambientale del territorio (manutenzione strade e sentieri, piccole opere di ingegneria naturalistica, decespugliamento e pulizia)	Soggetti privati singoli o associati con priorità a microimprese orientate a mantenere il patrimonio ambientale e condotte da membri della famiglia agricola	50%	Aree D (con prevalenza Aree Rurali Particolarmente Marginali, Siti Natura 2000, aree protette)	Strategie di Sviluppo Locale di cui all'Asse IV (approccio Leader)
P.A. Bolzano	Non attivata				
P.A. Trento	Non attivata				
Veneto	A. Creazione e sviluppo di microimprese	Microimprese	25% - 70%	Aree B1, C e D	Programmi di Sviluppo Locale di cui all'Asse 4 Leader Progetti Integrati di Area di cui alla misura 341
	B. Creazione e ammodernamento di microimprese orientate allo sfruttamento delle energie rinnovabili		25-30% (Aree B)		
			35-40% (Aree C e D)		
			40-50% (interventi singoli o collettivi)		
			70% (interventi immateriali)		
Friuli V.G.	Sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese	Microimprese	40% - 50%	Aree C e D	
Liguria	Creazione e sviluppo di microimprese	Microimprese	40%	Aree C e D	
Emilia R.	Non attivata				
Toscana	A. Sviluppo attività artigianali	Microimprese artigianali e commerciali	40% - 60%	Aree C2 e D	
	B. Sviluppo delle attività commerciali				
Umbria	A. Creazione e sviluppo di microimprese orientate all'attività turistica	Costituendo microimprese con priorità a giovani, disoccupati, inoccupati, diversamente abili)	N.D.	Territorio regionale ad eccezione dei centri urbani con priorità per le aree rurali con problemi complessivi di sviluppo	
	B. Creazione e sviluppo di microimprese orientate allo sfruttamento delle energie rinnovabili				
Marche	Sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese	Microimprese	30% - 50% (per azioni ed aree)	Aree C2, C3 e D	Approccio Leader
Lazio	A. Sostegno allo sviluppo e creazione di microimprese operanti nei settori dell'artigianato e del	Microimprese	50%	Aree B, C e D (con priorità ad aree D)	
	B. Sostegno allo sviluppo e creazione di microimprese operanti nel settore delle energie da fonti rinnovabili				
	C. Sostegno allo sviluppo e creazione di microimprese per la diffusione di servizi per le popolazioni rurali				
Abruzzo	A. Sviluppo delle attività artigianali tradizionali	Microimprese	50% (privati)	Aree C e D	Regia regionale e approccio Leader
	B. Sviluppo delle attività commerciali				
Molise	A. Creazione e sviluppo di microimprese artigianali tradizionali	Microimprese	50%	Aree D2 e D3	Approccio Leader
	B. Creazione e sviluppo di microimprese di servizio alle imprese locali				
	C. Creazione e sviluppo di microimprese di servizio per le popolazioni rurali				

segue

Campania	A. Sostegno alla creazione e allo sviluppo delle microimprese nel campo dell'artigianato artistico, tradizionale e tipico locale	Microimprese	50%	Aree C, D1 e D2	
	B. Sostegno alla creazione e allo sviluppo delle microimprese nell'ambito della ricettività turistica extralberghiera e della piccola ristorazione				
	C. Sostegno alla creazione e allo sviluppo delle microimprese nell'ambito dei servizi al turismo				
Puglia	Creazione di nuove imprese e sviluppo di quelle esistenti	Microimprese (con priorità a giovani, donne e fasce deboli)	50%	Aree rurali intermedie e aree rurali con problemi complessivi di sviluppo	Approccio Leader
Basilicata	A. Creazione di nuove imprese	Microimprese	50%	Aree D1 e D2	Progetti singoli o collettivi
	B. Miglioramento delle imprese già esistenti				Progetti di filiera
					Programmi di Sviluppo Locale
Calabria	A. Sostegno alla creazione e/o sviluppo delle microimprese artigianali	Microimprese	50%	Aree B (per il 15% delle risorse finanziarie) e Aree C e D (per l'85% delle risorse finanziarie)	Domanda individuale
	B. Sostegno alla creazione e/o sviluppo delle microimprese commerciali				Piani di Sviluppo Locale
Sicilia	A. sostegno ad iniziative di imprese singole o associate nei settori della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli ed agroalimentari (Realizzazione di filiere corte)	Microimprese con priorità ai progetti presentati da donne imprenditrici	75%	Aree C e D	Regia regionale
	B. produzione e vendita di energia da fonti rinnovabili				PSL e approccio Leader
	C. creazione e ammodernamento di microimprese nelle aree rurali nel settore dei servizi rivolti alla tutela e alla promozione del territorio e dell'ambiente				
Sardegna	A. Sviluppo delle attività artigianali	Microimprese	50%	Aree C1 e C2	Approccio Leader
	B. Sviluppo delle attività commerciali				
	C. Sviluppo delle attività di servizio				

Fonte: PSR regionali

## 10.4 Le caratteristiche degli interventi previsti per le attività turistiche

Gli interventi previsti nell'ambito della misura 313 - incentivazione di attività turistiche possono essere ricondotti a cinque principali tipologie (tabella 10.6):

- infrastrutturazione su piccola scala (centri informativi, segnaletica turistica, ecc.)
- infrastrutturazione ricreativa e sportiva (percorsi naturalistici, tematici, enogastronomici, accesso aree naturali e paesaggistiche)
- piccola ricettività (ostelli, rifugi, aree sosta per camper)
- creazione di reti pubbliche e private a supporto dell'offerta turistica locale
- sviluppo e commercializzazione servizi turistici (pacchetti turistici, tele prenotazioni, promozione, manifestazioni, trasporti, progetti pilota, studi di settore, guide, supporti informatici e multimediali, ecc.).

Le uniche due Regioni che non attivano la misura sono il Friuli Venezia Giulia e il Molise.

Questa misura si distingue dalle altre perché qui ritroviamo anche investimenti volti a migliorare le condizioni generali del contesto in termini naturalistici e paesaggistici, di infrastrutturazione (su piccola scala, itinerari, centri di informazione e accoglienza, ricreativi, ecc.) e dei servizi alle imprese (gestione integrata dei servizi, diffusione delle tecnologie di informazione e comunicazione, progettazione, promozione e commercializzazione di prodotti turistici, ecc.).

La maggior parte delle Regioni (Valle D'Aosta, Bolzano, Veneto, Toscana, Marche, Lazio, Abruzzo, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna) hanno scelto di destinare a questa misura interventi a carattere immateriale e materiale. Le restanti Regioni hanno optato solo per interventi di contesto. La Provincia di Bolzano finanzia attraverso questa misura gli investimenti nelle aziende agricole alpestri per attività agrituristiche, generalmente incluse dalle altre amministrazioni nel campo di applicazione della misura 311.

I beneficiari della misura vanno al di là degli operatori economici, agricoli e non, e comprendono, oltre a questi ultimi, anche enti locali, enti gestori di aree protette, Gruppi di Azione Locale (GAL), partenariati, microimprese, Consorzi di promozione turistica, Associazioni agrituristiche, Fondazioni non profit, Associazioni di imprese, ecc.. L'infrastrutturazione è quasi sempre a carico degli enti locali, laddove lo sviluppo e la promozione e commercializzazione dei servizi turistici vede impegnati consorzi turistici, GAL, Associazioni, ecc.. Da evidenziare che la sola Provincia Autonoma di Bolzano inserisce tra i beneficiari di questa misura gli imprenditori agricoli.

Per quanto riguarda i tassi di contribuzione pubblica, in questa misura essi presentano, per la immaterialità degli interventi, tassi più alti rispetto a quelli delle misure precedenti che variano tra il 40% e il 100% a seconda del tipo di investimento (materiale, immateriale) e dei soggetti beneficiari (ente pubblico o privati). Per le attività realizzate da enti pubblici il tasso di partecipazione varia tra l'80% e il 100% a seconda delle specifiche scelte effettuate nei programmi. Nel caso di investimenti realizzati da privati il tasso di contribuzione pubblica previsto è generalmente tra il 40% e il 60%.

Per questa misura sono abbastanza numerose le Regioni, a eccezione dell'Umbria che copre l'intero territorio regionale esclusi i centri urbani, che attribuiscono una priorità nella concessione degli aiuti a investimenti realizzati in zone specifiche, variamente delimitate, ma quasi sempre identificate nelle aree C e D. Abruzzo, Veneto e Calabria le estendono anche nelle aree B.

Per quanto riguarda le modalità di attuazione della misura, vengono confermate in generale quelle analizzate precedentemente, con forti caratterizzazioni a livello di azioni previste. Infatti, Piemonte e Bolzano attuano la misura attraverso la regia regionale per gli interventi di infrastrutturazione e lasciano spazio alla progettazione integrata o approccio Leader per gli interventi di sviluppo e commercializzazione dei servizi turistici. Anche Valle D'Aosta e Trento utilizzano entrambe le modalità. Alcune Regioni infine presentano o l'una (regia regionale per Emilia Romagna e Marche) o l'altra modalità (approccio Leader per la Sardegna). Anche per questa misura, si registrano Regioni (Veneto, Basilicata, Calabria e Sicilia) che applicano modalità diversificate (dalla regia regionale alle domande individuali fino alla progettazione integrata).

**Tabella 10.6 - Misura 313 - Incentivazione di attività turistiche**

Regioni	Interventi ammissibili	Beneficiari	Contributo pubblico	Priorità territoriali	Modalità attuative
Piemonte*	A. Infrastrutturazione della rete sentieristica regionale per la realizzazione di itinerari escursionistici fruibili a piedi, in bicicletta e a cavallo	Regione, Province, Comunità Montane, Comunità Collinari, Enti di gestione delle aree protette, Soggetti gestori di Ecomusei (az. A)	80% - 100%	Aree C e D	Regia regionale (az. A)
	B. Sviluppo e commercializzazione di servizi al turista a supporto dell'offerta locale	GAL, microimprese, Consorzi di promozione turistica (az. B)			Programmi di Sviluppo Locale di cui all'Asse 4 Leader (az. B)
Lombardia	A. Infrastrutture su piccola scala (centri informazione e segnaletica)	Enti locali in forma singola o associata, GAL, Consorzi di Bonifica e Consorzi di miglioramento fondiario di II grado, Organismi responsabili delle strade del vino e dei sapori di Lombardia e loro associazioni, Consorzi forestali, Associazioni agrituristiche nazionali operanti sul territorio regionale, Fondazioni e associazioni non a scopo di lucro	90%	Aree C e D (priorità)	
	B. Infrastrutture ricreative con servizi di piccola ricettività (percorsi naturali, rurali, enogastronomici, ecc.)				
	C. Sviluppo e commercializzazione di servizi turistici (pacchetti turistici, promozione e manifestazioni, teleprenotazione, ecc.)				
Valle D'Aosta*	A. Infrastrutture turistiche su piccola scala	Comuni, Comunità Montane, Consorzi e Consorzierie, AIAT (az. A e B)	50% (privati) - 100% (Enti locali)	Aree D (con prevalenza Aree Rurali Particolarmente Marginali, Siti Natura 2000, aree protette)	Approccio Leader e regia regionale
	B. Infrastrutture ricreative di accesso ad aree naturali	Enti pubblici locali (Az. C)			
	C. Valorizzazione dei percorsi storico-naturalistici lungo gli antichi "ru"	Soggetti privati in forma singola o associata, Associazioni e Consorzi turistici (az. D)			
	D. Sviluppo e/o commercializzazione di servizi turistici rurali				
P.A. Bolzano	A. Infrastrutture ricreative ed informative	Provincia Autonoma di Bolzano (az. A)	50% (interventi materiali) - 80% (interventi immateriali)	Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo	Regia regionale (az. A) e approccio Leader (az. B e C)
	B. Adattamento e completamento delle strutture alpestri	Imprenditori agricoli singoli o associati e persone giuridiche di diritto pubblico e privato (az. B)			
	C. Promozione e commercializzazione dell'offerta turistica locale	Imprenditori agricoli singoli e associati, Associazioni professionali di categoria, Cooperative agricole, Enti pubblici (az. C)			
P.A. Trento	A. Percorsi didattici e centri di informazione	Proprietari di boschi e loro associazioni	75% - 90%	Aree D	Regia regionale e approccio Leader
	B. Percorsi per accesso aree naturali e piccole infrastrutture	Titolari della gestione			
		Servizio Foreste e Fauna della Provincia			
Veneto	A. Itinerari	Enti locali territoriali (az. A)	50% (azioni B e D) - 60% (azione C) 70% (azione A)	Aree B, C e D	Programmi di Sviluppo Locale di cui all'Asse 4 Leader
	B. Accoglienza	Associazioni agrituristiche (az. B)			Progetti Integrati di Area
	C. Servizi	Associazioni (LR 17/2000) (az. C)			Regia regionale
	D. Informazione	Consorzi di promozione turistica (az. D)			
	E. Integrazione Offerta Turistica	Associazioni miste (az. E)			
Friuli V.G.	Non attivata				

segue

Liguria	A. Infrastrutture su piccola scala (centri informazione, segnaletica turistica)	GAL e altri partenariati misti	80%	Aree C e D	
	B. Infrastrutture ricreative, sportive e di ricettività	Enti pubblici			
	C. Sviluppo e commercializzazione di servizi turistici (trasporti, progetti pilota, servizi di promozione ed accoglienza, animazione, studi di settore,	Sistemi turistici locali			
Emilia R.	A. Itinerari turistici ed enogastronomici	Organismi di gestione degli itinerari; Enti locali, Enti di gestione dei Parchi	70%	Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo	Regia regionale
	B. Creazione di una rete di servizi turistici pubblici e/o privati per la promozione dei territori interessati dagli itinerari			Aree rurali intermedie	
				Aree rurali ad agricoltura	
Toscana	A. Creazione di infrastrutture su piccola scala	Soggetti di diritto pubblico (az. A)	40% e 60% (azioni B e C)	Aree C2 e D	
	B. Commercializzazione di servizi turistici e agrituristici inerenti il turismo rurale	Consorzi di promozione turistica (az. B)	50% (azione A)		
	C. Sviluppo delle attività turistiche	Microimprese (az. C)			
Umbria	Sviluppo e/o creazione di servizi a supporto delle attività turistiche	Enti pubblici, Partenariati e soggetti privati	70% (privati) - 100% (Enti locali)	Territorio regionale ad eccezione dei centri urbani	
Marche	A. Creazione, potenziamento e adeguamento di infrastrutture su piccola scala (centri di accoglienza e informazione, segnaletica)	Enti locali, Associazioni no-profit, Cooperative sociali e soggetti di diritto pubblico operanti nel settore turistico ed agrituristico, ad esclusione dei singoli operatori turistici o agrituristici	30% - 50% (per azioni ed aree)	Aree C2, C3 e D	Regia regionale
	B. Infrastrutture ricreative (accesso aree naturali, aree camper, ricettività)				
	C. Sviluppo e/o commercializzazione di servizi turistici riguardanti l'offerta turistica ed agrituristica delle aree rurali (guide, pacchetti turistici, innovazione tecnologica)				
Lazio	A. Creazione di infrastrutture su piccola scala (informazione e segnaletica)	Province, Comuni, Comunità Montane, Agenzie Provinciali per il Turismo (APT), Enti Parco, Enti gestori siti natura 2000, organismi gestori dei progetti relativi alle "Strade dell'olio e del vino", partenariati misti, Associazioni di imprese agrituristiche, Piccoli alberghi e pensioni	50% (privati) - 90% (Enti locali)	Aree C e D	
	B. Infrastrutture ricreative per l'accesso alle aree naturali (itinerari tematici, percorsi attrezzati, accesso) e servizi di piccola ricettività (ostelli, rifugi, aree di sosta, ecc.)				
Abruzzo	A. Realizzazione di strutture su piccola scala (chioschi, segnaletica, degustazione)	Associazioni agrituristiche, Enti pubblici e privati (Az. A), Organismi di gestione; Comuni, Associazioni di Comuni, Comunità Montane	60% (privati) - 80% (Enti locali)	Aree B1 e B2, C e D	Regia regionale e approccio Leader
	B. Infrastrutture ricreative che permettono l'accesso ad aree naturali con servizi di piccola ricettività				
	C. Supporto alla promozione e alla commercializzazione di pacchetti e servizi turistici inerenti il turismo rurale attraverso i nuovi strumenti della TIC (supporti informatici e multimediali, reti internet, manifestazioni)				

segue

Molise	Non attivata					
Campania	A. Realizzazione di percorsi turistici	Comunità Montane, Comuni, Enti Parco, Soggetti gestori di aree Natura 2000 e di siti di grande pregio naturalistico, associazioni ambientaliste senza scopo di lucro riconosciute dal Ministero dell' Ambiente e operanti a livello nazionale	70% (privati) - 100% (Enti locali)	Aree C, D1 e D2		
	B. Attività divulgative e di promozione del territorio					
Puglia	A. Creazione di itinerari turistici ed enogastronomici	GAL, Enti pubblici e società consortili miste (az. A)	50% (aree D e E) - 100% (Aree A, B e C)	Aree rurali intermedie e aree rurali con problemi complessivi di sviluppo		
	B. Creazione di centri di informazione e di accoglienza turistica	GAL ed enti pubblici (az. B e C)				
	C. Realizzazione di sentieristica compatibile con l'ambiente naturale	Soggetti privati (az. D e E)				
	D. Commercializzazione e promozione dell' offerta di turismo rurale					
	E. Creazione di strutture di piccola ricettività					
Basilicata	A. Realizzazione di infrastrutture su piccola scala (chioschi e centri informativi, recupero rifugi pubblici)	Cooperative e consorzi operanti nel settore turistico	50%	Aree D1 e D2	Progetti singoli o collettivi	
	B. Progettazione, identificazione e realizzazione di itinerari e percorsi segnalati	Organismi di gestione di aree sensibili alla valorizzazione turistica			Progetti di filiera	
	C. promozione e commercializzazione di pacchetti e servizi turistici inerenti il turismo nelle aree rurali anche attraverso i nuovi strumenti della TIC	Associazioni di Comuni e Comunità Montane			Programmi di Sviluppo Locale	
		Associazioni agrituristiche				
Calabria	A. Informazione e piccola ricettività	Enti pubblici, Enti Parco, Consorzi e associazioni con finalità di promozione turistica	50% (privati) - 100% (Enti locali)	Aree B (per il 15% delle risorse finanziarie) e Aree C e D (per l'85% delle risorse finanziarie)	Domanda individuale	
	B. Sviluppo e commercializzazione di servizi turistici ed agrituristici				Piani di Sviluppo Locale	
Sicilia	A. Infrastrutture su piccola scala per lo sviluppo degli itinerari rurali	Regione Siciliana	45% - 100% (Enti locali)	Aree C e D	Regia regionale	
	B. Servizi per fruizione degli itinerari rurali	Enti locali territoriali in forma singola o associata			75% (servizi)	PSL e approccio Leader
		Associazioni di imprese				
		Fondazioni e associazioni senza scopo di lucro				
Sardegna	A. Itinerari	Associazioni di Enti pubblici (az. A)	50% (Aree D) - 80% (Aree A, B e C)	Aree C1 e C2	Approccio Leader	
	B. Informazione ed accoglienza	Enti pubblici, ed associazioni di enti pubblici (az. B)				
	C. Acquisizione di servizi inerenti il turismo in aree rurali	Organismi di gestione dei servizi turistici (az. C)				
	D. Servizi di piccola ricettività	Soggetti privati (az. D)				

Fonte: PSR regionali

## 10.5 L'intensità del sostegno e le risorse finanziarie previste

Sebbene nei contesti regionali in fase di programmazione sia stato attribuito alle misure di diversificazione un ruolo importante nel sostegno allo sviluppo dei territori rurali, i piani finanziari inficiano le enunciazioni di principio. L'ammontare delle risorse pubbliche deve, infatti, raggiungere una massa critica tale da consentire di incidere in maniera significativa sull'ampliamento degli sbocchi occupazionali, in settori collegati con l'agricoltura, nelle aree rurali interessate. Infatti, le risorse finanziarie delle tre misure di diversificazione sono pari a 785,50 milioni di euro, quasi la metà di quelle destinate all'intero Asse 3, pari a 1.414,14 milioni di euro, e appena il 9% del totale, pari a 16.616,47 milioni di euro (tabelle 10.7 e 10.8).

In termini di entità delle risorse loro destinate, il ruolo delle misure volte alla diversificazione economica nelle aree rurali è limitato sia nel Centro Nord che nel Sud. La quota di risorse assegnata a tali misure, che sono legate allo sviluppo del territorio e potenzialmente destinabili a una platea più ampia di quella degli imprenditori agricoli non supera nel complesso il 9% della spesa totale programmata<sup>11</sup>. L'esperienza derivante dalla programmazione precedente, pur avendo messo in evidenza che l'insieme delle misure comprese in questo asse abbia assorbito una quota di fondi inadeguata e non abbia generato un impatto significativo sul territorio, è stata tenuta poco presente nella nuova fase di programmazione almeno dal punto di vista della distribuzione delle risorse finanziarie tra assi. Infatti, la maggior parte dei fondi continua a essere distribuita tra le misure prettamente agricole, lasciando poco spazio a quelle più propriamente territoriali che perseguono obiettivi di attrattività delle aree rurali, di diversificazione delle attività aziendali ed economiche e di miglioramento della qualità della vita.

Se si guarda al totale Italia, l'Asse 3 prevede il 9% contro un minimo da regolamento del 10%. Le tre misure qui considerate raggiungono appena il 5% del totale. La quantità di risorse più consistente (73% del totale delle tre misure) è stata destinata alla misura 311. Agli interventi per l'incentivazione delle PMI e delle attività turistiche è stato assegnato un ruolo decisamente marginale in termini di finanziamenti (12% e 15% rispettivamente).

In media la quota di risorse complessivamente attribuite alle misure qui considerate è meno elevata nelle Regioni dell'obiettivo convergenza (4%) rispetto a quelle del Centro Nord (6%). Scendendo nel dettaglio, si rileva una maggiore concentrazione delle risorse sulla misura 311 nelle aree del Centro-Nord, cui va quasi l'80% delle risorse totali contro il 64% del Sud, laddove queste ultime destinano più risorse alla misura 312 e 313 (18%) rispetto a quelle del Centro Nord (rispettivamente 7% e 13%). Ciò farebbe supporre che le regioni del Centro Nord abbiano dato maggiore peso alla diversificazione delle attività aziendali, laddove quelle del Sud propongono con enfasi interventi di diversificazione economica nelle aree rurali.

Le scelte operate nei PSR dalle Regioni sono in linea con il PSN poiché esse destinano in media all'Asse 3 il 9% dei fondi, con punte significative per la Campania (15%), Molise (14%), Trento (12%), Toscana (10%), Lazio e Abruzzo (11%). Sarebbe interessante inoltre verificare la distribuzione delle risorse tra le diverse tipologie di intervento previste nell'ambito di ciascuna misura. Tale valutazione non è stata effettuata perché nell'ambito del processo di programmazione le risorse complessivamente attribuite alle singole misure non sono state ripartite tra le tipologie di intervento finanziabili. La distribuzione dei fondi pubblici tra le specifiche azioni contemplate dai piani potrà essere valutata solo in fase di attuazione in termini di spesa effettivamente realizzata.

---

<sup>11</sup> In realtà, oltre alle risorse previste nell'ambito dei piani cofinanziati dall'UE, andrebbero considerati i fondi destinati agli interventi di diversificazione che sono finanziati nell'Asse 4 (vedi capitolo 11) o con risorse nazionali.

**Tabella 10.7 - Spesa pubblica prevista per gli interventi di diversificazione (mln di euro)**

Regioni	Misura 311 ( a )	Misura 312 ( b )	Misura 313 ( c )	Diversificazione Asse 3 ( a+b+c )	Totale Asse 3	Totale PSR
Piemonte	15,14	0,01	15,91	31,05	66,09	896,59
Lombardia	53,20	2,41	5,93	61,54	80,52	899,76
Valle D'Aosta	3,08	0,00	4,22	7,30	12,32	118,68
P.A. Bolzano	6,79	0,00	3,00	9,79	28,28	312,67
P.A. Trento	4,26	0,00	1,50	5,76	29,58	256,15
Veneto	21,50	3,10	3,85	28,45	45,79	914,67
Friuli V.G.	11,96	1,24	0,19	13,39	24,72	247,21
Liguria	8,00	2,39	0,00	10,39	15,28	276,56
Emilia R.	34,09	0,00	4,55	38,64	97,50	934,66
Toscana	88,11	0,00	0,00	88,11	88,11	839,11
Umbria	28,91	9,88	9,11	47,89	68,41	760,07
Marche	30,61	0,00	2,36	32,97	41,39	459,82
Lazio	30,80	2,46	2,46	35,73	73,93	655,42
Abruzzo	14,78	5,07	5,07	24,91	42,23	383,89
Molise	9,80	3,70	0,00	13,50	27,50	194,98
Fuori obiettivo convergenza	361,02	30,25	58,14	449,42	741,65	8.150,25
Campania	33,96	33,83	33,60	101,39	282,35	1.882,35
Puglia	22,00	0,00	3,00	25,00	40,00	1.480,57
Basilicata	36,29	3,24	5,83	45,37	64,81	648,09
Calabria	47,41	5,00	6,00	58,41	108,41	1.096,07
Sicilia	65,36	18,56	12,00	95,92	158,92	2.106,31
Sardegna	10,00	0,00	0,00	10,00	18,00	1.252,84
Obiettivo convergenza	215,02	60,63	60,43	336,08	672,48	8.466,23
Totale	576,04	90,88	118,57	785,50	1.414,14	16.616,47

Fonte: PSR regionali

## 10.6 Conclusioni

Nel complesso, pur rifacendosi alla logica di fondo che ha ispirato l'impostazione della politica agricola dell'Unione, secondo cui lo spazio rurale coincide con quello agricolo, si denota in questa programmazione un'evoluzione della filosofia che potrebbe invertire la tendenza della politica rurale comunitaria fino a farle assumere quella valenza territoriale da tutti auspicata (OCSE, 2006).

L'analisi delle tipologie di intervento individuate dalle Regioni e del loro grado di orientamento verso una platea più vasta di quella degli imprenditori agricoli consente una prima valutazione, di natura qualitativa, circa la valenza attribuita a questi strumenti. I contenuti specifici delle azioni finanziate sono spesso chiaramente riconducibili a obiettivi di competitività del sistema territoriale, essendo diretti alla realizzazione di investimenti il cui fine è lo sviluppo dell'attrattività delle aree rurali e di nuove attività.

Un aspetto da considerare, inoltre, è il livello di territorializzazione degli interventi. La concentrazione degli aiuti, prevista nelle aree più marginali e bisognose, rende efficace la politica di sviluppo rurale in considerazione del fatto che la politica comunitaria ha esteso il campo di applicazione a tutte le aree dell'Unione. In Italia, attraverso criteri e modalità differenti, ma coerenti con la territorializzazione, definita nel PSN, la maggior parte delle Regioni, a eccezione di Umbria e Marche, ha selezionato aree e/o optato per una priorità territoriale degli interventi.

Gli obiettivi dell'Asse possono essere più facilmente raggiunti combinando tipologie di intervento diverse (diversificazione, creazione di micro imprese, investimenti per il patrimonio culturale

**Tabella 10.8 - % Spesa pubblica prevista per gli interventi di diversificazione**

Regioni	Misura		Misura 313	Diversificazione Asse 3 /totale Asse 3		Diversificazione Asse 3 /totale PSR		Totale Asse 3	Totale PSR
	311	312		311	312	Asse 3 /totale PSR	Asse 3 /totale PSR		
Piemonte	49	0	51	100	47	3	7	100	
Lombardia	86	4	10	100	76	7	9	100	
Valle D'Aosta	42	0	58	100	59	6	10	100	
P.A. Bolzano	69	0	31	100	35	3	9	100	
P.A. Trento	74	0	26	100	19	2	12	100	
Veneto	76	11	14	100	62	3	5	100	
Friuli V.G.	89	9	1	100	54	5	10	100	
Liguria	77	23	0	100	68	4	6	100	
Emilia R.	88	0	12	100	40	4	10	100	
Toscana	100	0	0	100	100	10	10	100	
Umbria	60	21	19	100	70	6	9	100	
Marche	93	0	7	100	80	7	9	100	
Lazio	86	7	7	100	48	5	11	100	
Abruzzo	59	20	20	100	59	6	11	100	
Molise	73	27	0	100	49	7	14	100	
Fuori obiettivo convergenza	80	7	13	100	61	6	9	100	
Campania	33	33	33	100	36	5	15	100	
Puglia	88	0	12	100	63	2	3	100	
Basilicata	80	7	13	100	70	7	10	100	
Calabria	81	9	10	100	54	5	10	100	
Sicilia	68	19	13	100	60	5	8	100	
Sardegna	100	0	0	100	56	1	1	100	
Obiettivo convergenza	64	18	18	100	50	4	8	100	
Totale	73	12	15	100	56	5	9	100	

Fonte: PSR regionali

e paesaggistico, servizi e infrastrutture locali) e accompagnando gli interventi delineati sopra con azioni orizzontali volti alla crescita del capitale umano e sociale nelle aree rurali, potenziando le attività formative e informative. Con la nuova politica agraria l'imprenditore agricolo si trova di fronte nuove sfide e nuove prospettive con cui deve imparare a relazionarsi. Il suo ruolo non è più limitato alla produzione, occorre che impari nuove professioni garantendo nuovi servizi (qualità, sicurezza alimentare, ambiente, servizi sociali, ecc.) e di fatto l'imprenditore spesso non ha le competenze e gli strumenti necessari per intraprendere le cosiddette funzioni secondarie dell'agricoltura. Sarebbe opportuno supportare, soprattutto al Sud, mediante azioni di servizio, lo sviluppo della progettualità, la diffusione delle esperienze e delle buone pratiche.

Dall'analisi sulla distribuzione delle risorse finanziarie tra assi, emerge che la Politica di sviluppo rurale risente ancora, e molto, dell'involucro della PAC all'interno della quale è nata. Il nuovo ciclo di programmazione 2007-2013 dovrebbe essere gestito in maniera integrata e coordinata con le altre politiche di sviluppo in modo da trasformare i PSR, nella loro applicazione concreta, da contenitori di vecchia PAC in veri strumenti di sviluppo locale centrati sull'impresa, ma attenti a valorizzare il legame con il territorio. Il PSR non dovrebbe essere altro che uno strumento per lo sviluppo locale delle aree rurali e non la politica di sviluppo rurale. In tutti i Paesi avanzati le politiche di sviluppo rurale stanno assumendo una valenza sempre più territoriale nel senso che l'accento viene posto sulle condizioni generali che creano sviluppo nei diversi ambiti territoriali piuttosto che sulle politiche settoriali le quali, come rileva l'OCSE (2006), non sono più in grado di far emergere il potenziale delle regioni rurali. L'approccio stenta peraltro a decollare nell'UE tanto che nel nuovo ciclo dei fondi strutturali 2007-2013 le politiche di sviluppo rurale vengono riportate nell'ambito prettamente agricolo separandole dalle politiche regionali. Eppure un'azienda è competitiva se opera in un territorio competitivo ed è questo il motivo per cui lo sviluppo rurale deve assumere una dimensione orizzontale degli interventi. Bisogna tendere a una reale integrazione tra azioni/interventi e politiche. La complessità delle problematiche che attengono alla multifunzionalità dell'agricoltura richiede un approccio integrato. Non ha pertanto senso, come spesso accade, che si guardi con diffidenza alla possibilità di integrare politiche (e risorse finanziarie) dell'agricoltura, dell'ambiente, del sociale se l'obiettivo è quello di assicurare servizi più diffusi, percorsi più inclusivi, pratiche ecocompatibili e, nel contempo, accrescere reputazione e reddito per le imprese agricole.

Come tutti i processi di sviluppo, anche i percorsi rurali qui trattati hanno bisogno della spinta propulsiva dei saperi e dell'interazione delle diverse forme di conoscenza: scientifica, manageriale, tacita, locale, tradizionale e così via (Fonte et al., 2007). Per favorire un nuovo modello locale, l'agricoltura contadina insieme con gli operatori locali dovrebbe svilupparsi mediante processi e azioni su più fronti, mirare a rafforzare il sistema delle conoscenze, consolidare le esperienze in atto, potenziare le relazioni tra operatori pubblici e privati, sviluppare azioni di servizio al modello che si costruisce.

Il primo problema che si pone è quello di approfondire le caratteristiche del contesto per individuare percorsi di sviluppo locale rispondenti alle esigenze della popolazione. Le aree rurali difficilmente riusciranno a esprimere tutto il proprio potenziale attrattivo se si limiteranno a valorizzare in modo esclusivamente commerciale le componenti della ruralità, l'offerta turistica, i valori della tipicità e non punteranno a favorire la rigenerazione di valori immateriali che sono alla base della domanda di ruralità.

In secondo luogo andrebbe colmato il deficit informativo e formativo. Spesso gli agricoltori che si apprestano a presentare istanze a valere sulle misure dei PSR o i tecnici delle Regioni che preparano i PSR non hanno cognizione del fatto che alcune misure dello sviluppo rurale possono essere utilizzate per diversificare le attività, per costruire modelli di sviluppo diversi rispetto a quelli convenzionali. Si sottolinea, inoltre, l'importanza della formazione e della consulenza agli agricoltori. Con

la nuova politica agraria l'imprenditore si trova infatti di fronte nuove sfide e nuove prospettive con cui deve imparare a relazionarsi. Il ruolo dell'agricoltore non è più limitato alla produzione, occorre che impari nuove professioni garantendo nuovi servizi (qualità, sicurezza alimentare, ambiente, servizi sociali, ecc.) e di fatto gli imprenditori molto spesso non hanno le competenze e gli strumenti necessari per intraprendere le cosiddette funzioni secondarie dell'agricoltura.

In terzo luogo, sarebbe necessario aumentare la densità delle relazioni tra gli attori locali, pubblici e privati, appartenenti a diversi settori. Le relazioni dovrebbero definire sistemi organizzativi volti alla gestione integrata del processo di sviluppo locale. Un altro importante lavoro da fare è quello di allargare i partenariati a nuovi soggetti appartenenti ad ambiti tradizionalmente estranei al mondo agricolo ma che, attualmente, stanno sviluppando con esso nuovi punti di contatto e nuove interrelazioni. Ci sono ambiti nuovi di intervento che presuppongono conoscenze e professionalità nuove tra gli operatori e tra i tecnici e l'interazione tra soggetti diversi. Rafforzare ed espandere le reti relazionali ha, inoltre, una valenza più ampia nel processo di sviluppo rurale perché potrebbe rivelarsi un'operazione cruciale nel determinare la capacità di attrazione e la reputazione dei sistemi locali. Queste reti spesso sono già abbozzate a livello rudimentale e, dunque, si tratta solo di rivitalizzarle e gestirle in modo imprenditoriale, in forte connessione con le economie locali legate alla domanda di ruralità che proviene dalle aree urbane come espressione appunto di bisogni profondi, valoriali. Di conseguenza è necessario un ripensamento della *governance*, affinché lo sviluppo rurale possa assumere al centro pratiche agricole alternative, non quelle moderne convenzionali, in modo tale da rafforzare i soggetti capaci di cooperare socialmente per la difesa di "beni comuni".

In quarto luogo sarebbe opportuno supportare, mediante azioni di servizio, lo sviluppo della progettualità, la diffusione delle esperienze e delle buone pratiche.

Infine, bisogna tendere a una reale integrazione tra azioni/interventi e politiche. La complessità delle problematiche che attengono alla multifunzionalità dell'agricoltura richiede un approccio integrato. Non ha pertanto senso, come spesso accade, che si guardi con diffidenza alla possibilità di integrare politiche (e risorse finanziarie) dell'agricoltura, dell'ambiente, del sociale se l'obiettivo è quello di assicurare servizi più diffusi, percorsi più inclusivi, pratiche eco-compatibili e, nel contempo, accrescere reputazione e reddito per le imprese agricole.

Si tratta di favorire un processo che non è mosso unicamente dai mercati e dalla tecnologia, ma anche da altre forze propulsive, come la flessibilità dell'organizzazione sociale e la rigenerazione di quei valori del mondo rurale compatibili coi cambiamenti culturali.



## CAPITOLO 11

### L'ASSE Leader

#### 11.1 L'approccio Leader nel contesto della programmazione dello sviluppo rurale

Leader (Liasons entre actions de développement de l'économie rurale) nasce come Iniziativa Comunitaria (IC) nel periodo di programmazione 1989-1993. Una iniziativa sperimentale, indirizzata a contesti rurali medio-piccoli capaci di esprimere un partenariato locale - Gruppi di Azione Locali (GAL) – idoneo e in grado di definire e attuare un Piano di sviluppo locale (PLS) di un dato territorio valorizzandone le risorse endogene. Alla prima edizione che in Italia conta un numero esiguo di GAL (29), ne seguono altre due (Leader II nel periodo 1994-1999 con 203 GAL e Leader+ nel periodo 2000-2006 con 132 GAL) le quali rafforzano le caratteristiche di base dell'IC - approccio territoriale, approccio *bottom up*, approccio integrato, decentramento amministrativo, partenariato pubblico-privato, cooperazione tra territori, rete - e ampliano i territori di intervento<sup>1</sup>. Nel corso delle varie edizioni cresce anche la dotazione finanziaria (100.3 milioni di euro con Leader I, 471.4 milioni di euro nel Leader II in termini di spesa pubblica) raggiungendo, nella fase di programmazione 2000-2006 i 473.8 milioni di euro di spesa pubblica<sup>2</sup>.

Con il passare del tempo Leader assume forma e sostanza rappresentando per molti dei territori rurali che l'hanno sperimentato un laboratorio dove si interpreta in maniera nuova il percorso di sviluppo rurale<sup>3</sup>.

L'IC Leader si inserisce in un vuoto della programmazione dedicata al territorio rurale e valorizza ambiti altrimenti non presi in considerazione dagli interventi ordinari. Lo strumento permette di affrontare, con un approccio di tipo territoriale e multisettoriale, tematiche di rilievo quali: la valorizzazione di beni architettonici "minori", il recupero e la rivitalizzazione di produzioni di nicchia, la riscoperta di peculiarità e valori propri delle aree rurali del nostro Paese, la diversificazione delle attività agricole e la creazione di sinergie tra agricoltura, mondo rurale e turismo. Allo stesso tempo con l'IC Leader si propone una maggiore attenzione alla coesione sociale come giusto complemento di quella economica, contribuendo così a porre le basi dell'attuale generazione di politiche di sviluppo territoriale comunitarie e nazionali.

L'effetto del metodo Leader può essere rapportato sostanzialmente a tre elementi, di natura politica, programmatica e territoriale. In termini di politica, Leader ha introdotto nel sistema di gestione il concetto di "delega" affidando a soggetti intermedi i GAL funzioni di programmazione, attuazione e (in parte) controllo di strategie di sviluppo locale; in termini di programmazione e di approcci allo sviluppo, Leader ha contribuito a introdurre e consolidare una visione integrata dello sviluppo del territorio rurale ridimensionando la logica della giustapposizione di politiche settoriali; dal punto di vista territoriale, infine, Leader ha consentito ai territori che ne hanno interpretato al meglio lo spirito, di creare partnership locali che hanno operato legando l'iniziativa pubblica a quella privata, di avviare processi di sviluppo originali, di mobilitare, motivare e formare gli attori locali, centrando gli obiettivi che da sempre animano questo Programma.

1 Leader II prevedeva la realizzazione di Piani di azione locale (PAL) esclusivamente in aree Obiettivo 1 e 5b mentre l'IC Leader+ è stata estesa a tutto il territorio nazionale

2 Il dato è riferito all'importo globale dei 21 Programmi Leader+ Regionali, con esclusione del Programma ReteLeader.

3 Per una trattazione approfondita delle evoluzioni dell'IC Leader si veda INEA, *Rapporto Politiche strutturali*, edizioni 2000, 2002, 2004/2005.

Alla base della strategia di Leader vi è la fondamentale azione di animazione del territorio, un modo nuovo di sensibilizzare e coinvolgere il composito tessuto locale (istituzionale, sociale, economico) e di chiamare a una partecipazione attiva al processo di sviluppo gli attori locali che vivono sul territorio. Sin dalle prime edizioni Leader ha permesso ai territori rurali di esprimere una crescente progettualità locale che è stata accompagnata da un processo di assunzione di responsabilità nella definizione e realizzazione di politiche di sviluppo. La gestione dell'IC ha favorito inoltre la creazione di *expertise* e competenze che sono rimaste patrimonio dei territori rurali che oggi riescono a interpretare il proprio percorso di sviluppo e intercettare opportunità di finanziamento (EC, 2003). L'IC ha consentito la formazione dei GAL, oggi in alcuni casi trasformati in Agenzie di Sviluppo, strutture capaci di accompagnare il territorio nel proprio percorso di crescita. Infine un risultato evidente dell'Iniziativa è stata la formazione e il consolidamento di reti territoriali che hanno permesso la rottura dell'isolamento dei territori e la circolazione di informazioni, di innovazioni e di buone pratiche.

## 11.2 L'approccio Leader nella nuova programmazione: gli obiettivi e le scelte strategiche

Diversamente dal passato, con la nuova fase di programmazione, Leader trova piena applicazione nei Programmi di sviluppo rurale superando così il carattere "pilota" che gli ha consentito di sperimentare una programmazione endogena e partecipata dello sviluppo attraverso l'adozione di strategie più vicine alle esigenze locali. Il suo approccio e metodo diviene uno degli strumenti che le Autorità di Gestione possono adottare per conseguire i tre obiettivi della nuova politica di sviluppo rurale. A tal fine, il regolamento (CE) n.1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale prevede nei PSR un asse specifico dedicato all'approccio Leader (Asse 4), all'interno del quale sono declinate le varie disposizioni per la sua attuazione: definizione dell'approccio, soggetti attuatori, misure e interventi attivabili, condizioni per la loro attuazione. Di fatto, il nuovo regolamento ripropone gli elementi essenziali che hanno finora caratterizzato il Metodo (Storti, 2006):

- individuazione di territori rurali omogenei, definiti a livello sub regionale e caratterizzati da una massa critica sufficiente, in termini di risorse umane, finanziarie ed economiche, al sostegno di una strategia di sviluppo duraturo
- costituzione di partenariati pubblico privati locali definiti "Gruppi di Azione Locale" (GAL)
- elaborazione, da parte dei GAL, di strategie di sviluppo locali basate sull'applicazione dell'approccio *bottom up*, multisettoriale (costruito attraverso l'interazione degli attori e i diversi settori dell'economia locale) e innovativo
- realizzazione di progetti di cooperazione
- attuazione di reti fra partenariati locali.

Gli ambiti di intervento vanno oltre la consueta azione immateriale e comprendono anche misure più strettamente agricole, volte alla diversificazione economica o alla competitività settoriale.

L'inserimento del Leader nel *mainstream* è considerato essenziale per ottenere una maggiore sinergia tra le diverse misure di sviluppo rurale. La finalità è quella di proporre, attraverso l'Asse 4, un approccio strategico alla programmazione dei territori rurali capace di dare unitarietà agli interventi di sviluppo rurale, con un'attenzione particolare a quelli relativi al miglioramento della qualità della vita delle popolazioni e alla diversificazione economica dei territori rurali.

I beneficiari di Leader sono i GAL e possono essere identificati in gruppi nati nelle precedenti edizioni del programma, in agenzie di sviluppo i cui obiettivi e modalità di organizzazione rispecchiano quanto previsto dall'approccio Leader, ovvero in nuovi gruppi rappresentativi dei partner provenienti dai vari settori socioeconomici su base locale presenti nel territorio considerato. Il

GAL, a livello decisionale deve essere composto, almeno per metà da soggetti che rappresentano le forze economiche e sociali del territorio.

Il regolamento sullo sviluppo rurale delinea in maniera “generale” l’approccio Leader lasciando ai singoli Stati membri spazi di manovra per ruoli e funzioni da assegnare al metodo, considerandolo come una ulteriore possibilità di sviluppo per le aree rurali. Aver trattato l’approccio a maglia larga è da considerare positivo in quanto ha lasciato la possibilità agli Stati membri di interpretare il modello in base alle specificità dei contesti territoriali di intervento e in base al particolare “vissuto” di Leader in ciascuna area ma, nello stesso tempo, ha permesso ai Paesi più diffidenti rispetto a percorsi di decentramento dei processi di sviluppo (anche per l’esperienza non sempre positiva maturata nelle precedenti edizioni dell’IC) di ridimensionare i campi di azione e le potenzialità di impatto dell’approccio Leader.

Il PSN richiama l’importanza dei criteri generali previsti dal regolamento, ponendo particolare attenzione su quegli elementi in grado di garantire la qualità dell’attuazione delle strategie di intervento Leader (qualità della progettazione, capacità di gestione, caratteristiche delle aree). Esso, inoltre, individua per l’impostazione dei PSL, la possibilità di attingere a tutte le misure previste dai tre assi dei PSR, senza però entrare nei dettagli attuativi (risorse finanziarie da dedicare, sinergie con gli altri strumenti di progettazione integrata), demandati alle singole Regioni. Diventano, pertanto, variabili strategiche nei programmi le risorse finanziarie attribuite al Leader, le misure che esso può attivare e i territori di intervento ammissibili all’Asse 4.

Nei paragrafi che seguono saranno analizzate le modalità di impostazione delle strategie locali di sviluppo e dei processi di *governance* che interesseranno l’attuazione dei PSR attraverso l’Asse Leader. Saranno messi in evidenza il ruolo attribuito all’approccio nelle programmazioni regionali, alla luce anche dei territori interessati, il sostegno finanziario previsto, le misure di sviluppo interessate e le relative tipologie di interventi attivabili, le modalità operative previste per l’attuazione degli interventi. Da ultimo verranno descritte le novità e le implicazioni per le azioni di cooperazione.

## **11.3 L’attuazione dell’approccio Leader**

### *11.3.1 Obiettivi e tematismi*

L’importanza e il riconoscimento della validità e dell’efficacia del metodo Leader si esplica nelle scelte fatte dalle singole Regioni a monte nei loro Programmi. Infatti, l’approccio assume declinazioni differenti a seconda delle scelte politiche - intese come priorità strategiche regionali - e delle pregresse esperienze in materia di progettazione integrata maturata dalle Regioni stesse.

Le strategie regionali, a loro volta, derivano dall’interazione di diversi elementi in grado di qualificare le rispettive scelte adottate:

- il territorio di intervento dell’Asse Leader. Le Regioni destinano il metodo Leader ai territori con maggiori caratteristiche di ruralità (le aree C e D, in alcuni casi anche B)
- il peso finanziario che ciascuna Regione attribuisce all’Asse 4, il quale, a sua volta, deriva dalle poste finanziarie delle risorse attivabili all’interno delle misure degli altri Assi e che concorrono alla formulazione dei vari PSL. La gran parte dei PSR, in coerenza con quanto dettato dal Regolamento, destina all’Asse 4 una riserva finanziaria minima del 5% delle risorse complessive del programma, solo pochissime Regioni superano tale percentuale
- le misure implementabili attraverso l’Asse Leader sono prevalentemente quelle dell’Asse 3: alcune regioni riconducono, in maniera esclusiva, l’Asse 4 alle misure di diversificazione e qualità della vita, altre prevedono invece possibilità di intervento anche sugli assi dedicati alla competitività e all’ambiente.

Come è noto, gli obiettivi prioritari individuati dal PSN sono da un lato il rafforzamento della capacità progettuale e gestionale locale e dall'altro la valorizzazione delle risorse endogene dei territori.

Funzionale al raggiungimento di tali obiettivi risulta la realizzazione delle seguenti condizioni:

- la qualità progettuale, nel senso che i Piani di sviluppo locale scelti dovranno avere una strategia bene definita e aver individuato temi e obiettivi fortemente ancorati al territorio
- la capacità di gestire programmi locali, nel senso che dovranno essere attivate delle misure che consentano l'acquisizione di competenze specifiche che riescano a interpretare meglio i fabbisogni e gestiscano, con maggiore efficacia ed efficienza, le risorse assegnate
- la dimensione delle aree, nel senso che particolare attenzione dovrà essere riservata alla ricerca della dimensione territoriale più adeguata in grado di assicurare operatività al GAL.

I PSR, pur riproponendo, nelle proprie strategie, gli obiettivi individuati dal PSN, in alcuni casi, li hanno ulteriormente declinati e, in altri, ne hanno aggiunto di nuovi. La tabella 11.1 indica come siano dieci le AdG che si sono attenute strettamente agli obiettivi tracciati dal PSN, mentre sono quattro le realtà regionali che ne hanno aggiunti dei nuovi. Questi ultimi, riguardano essenzialmente:

- l'integrazione delle politiche locali con le strategie di sviluppo settoriali (Abruzzo)
- la rottura dell'isolamento (Calabria)
- l'integrazione degli aspetti agricoli nella attività di sviluppo locale (Lombardia)
- la valorizzazione e il potenziamento dell'esperienza Leader (Marche).

**Tabella 11.1 - Gli obiettivi dell'Asse 4 declinati per regione**

Obiettivi Asse 4			
	Gli obiettivi coincidono con quelli del PSN	Gli obiettivi del PSN ulteriormente declinati	Obiettivi aggiuntivi al PSN
<b>Regioni</b>	Bolzano	Basilicata	Basilicata
	Campania	Lazio	Lazio
	Friuli V.G.	Emilia Romagna	Emilia Romagna
	Liguria	Trento	Trento
	Molise	Puglia	Puglia
	Piemonte	Umbria	Umbria
	Trento	Veneto	Veneto
	Sardegna		
	Sicilia		
	Valle D'Aosta		

Il PSN suggeriva di concentrare la strategia dell'Asse 4 su pochi temi, con contenuti definiti e strettamente collegati al contesto locale e agli obiettivi prioritari dei programmi regionali. In altre parole si suggeriva di non disperdere l'azione dei PSL su molti fronti e di non adottare tematiche molto estese (come è stato fatto, invece, nella gran parte delle esperienze Leader+) quanto piuttosto di concentrare tutto il Piano su emergenze o priorità territoriali circoscritte. L'indicazione del PSN è stata accolta da otto Regioni, le quali hanno indicato specifici temi catalizzatori attorno ai quali articolare la strategia dei PSL. Abruzzo, Basilicata, Campania e Emilia Romagna, rimandano tale indicazione a un secondo momento, tutte le altre invece, hanno demandato ai GAL la scelta di definire la tematica di rilevanza.

**Tabella 11. 2 - I tematismi declinati per regione**

Regioni	Temi
Calabria	Risorse locali inespresse prodotti locali risorse archeologiche e storico-culturali paesaggio rurale e identità culturali risorse turistiche rurali risorse naturali, compresa la valorizzazione dei siti di interesse comunitario (NATURA 2000)
Friuli Venezia Giulia	Turismo rurale
Liguria	Individua temi specifici/obiettivi per le 4 Aree di programmazione del PSR
Lombardia	Identità territoriale
Marche	Certificazione/promozione territoriale
Puglia	concentrazione degli interventi qualificazione mirata delle produzioni agricole diversificazione delle produzioni agricole creazione di un sistema di servizi all'impresa miglioramento dell'attrattività delle aree rurali delega di intervento ai partenariati locali.
Sardegna	Ripopolare il territorio
Valle d' Aosta	Famiglia rurale

Le tematiche indicate dalle Regioni evidenziano una sostanziale continuità con la passata programmazione e una correlazione delle stesse ai temi legati all'Asse 3 (tabella 11.2).

### 11.3.2. I territori interessati

La territorializzazione delle strategie (e dunque, dell'offerta di politiche differenti a seconda dei contesti territoriali) interessa l'intera articolazione del PSR e rappresenta una modalità per garantire efficacia alle misure e agli interventi di sviluppo rurale. In particolare, l'approccio strategico al territorio è necessario per l'Asse 4 dove la territorializzazione assume un'importanza maggiore in quanto il metodo Leader si attua – per definizione - su aree più marcatamente rurali (le aree C e D del Piano strategico nazionale<sup>4</sup>) riconoscendo all'approccio una maggiore capacità di intervento sui processi di sviluppo proprio in queste aree.

In generale, la zonizzazione del Piano di sviluppo rurale relativa all'Asse 4 assume carattere preclusivo per l'applicazione dell'approccio Leader: restano escluse le zone definite dal PSN "A - Poli urbani" e la gran parte delle aree definite "B - Aree ad agricoltura intensiva e specializzata". Da un rapido confronto con la precedente programmazione in generale si assiste a una rivisitazione degli ambiti territoriali che avevano già beneficiato di Leader, prevedendo un ampliamento considerevole di territori di intervento e di popolazione coinvolta con una diffusione delle possibilità di applicazione dell'approccio a una buona parte del territorio rurale italiano (tabella 11.3).

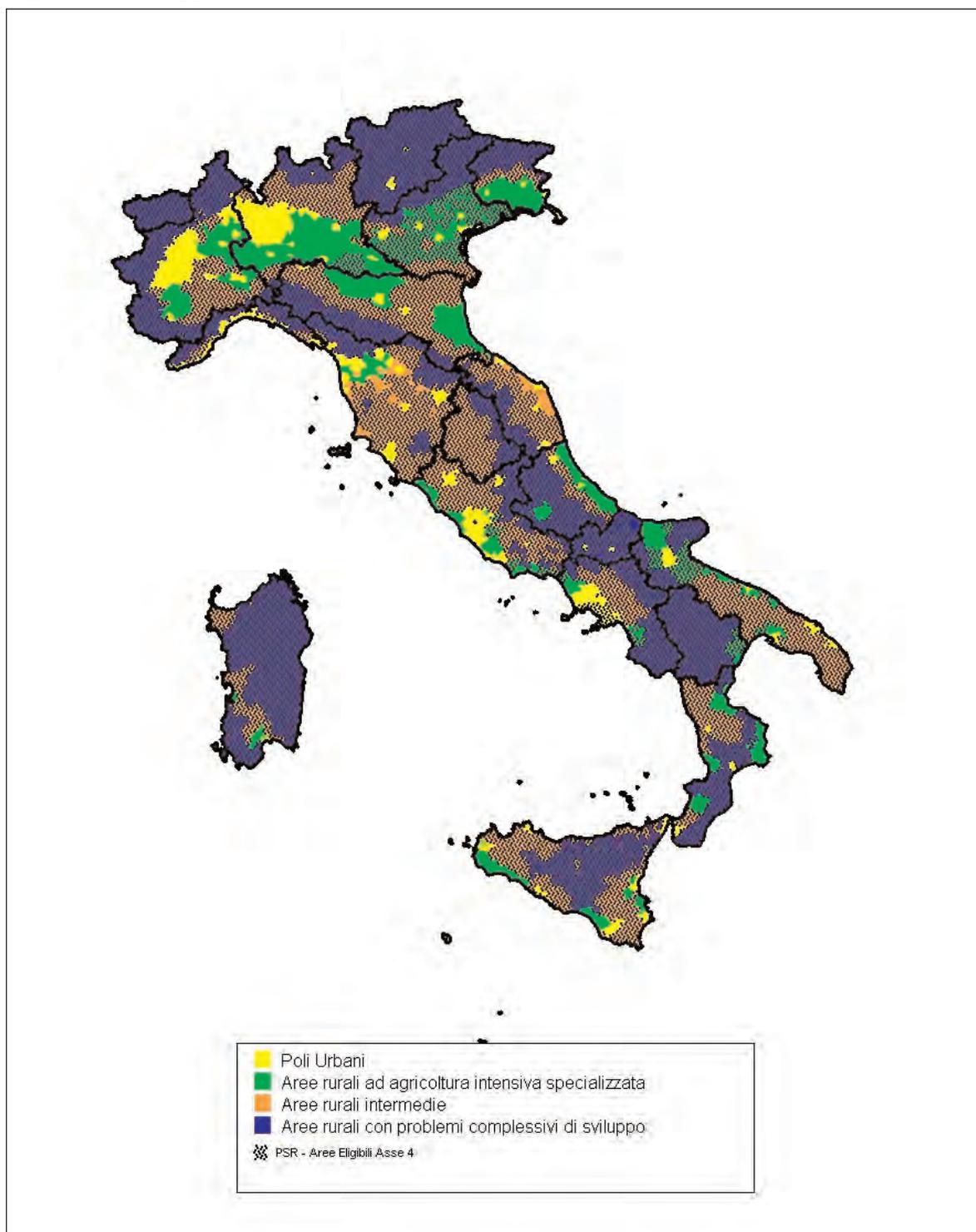
<sup>4</sup> Cfr. capitolo 1.

**Tabella 11.3 - Confronti Leader+ e Asse 4**

	<b>Leader+</b>	<b>Asse 4</b>	<b>Incremento %</b>
Comuni eleggibili (n.)	4.090	5.606	37%
Popolazione (ab.)	16.523.961	23.695.867	43%
Territorio (kmq)	192.743	232.244	20%

Fonte: INEA

**Figura 11.1 - Mappa territori ammissibili all'Asse Leader**



Il territorio destinato all'approccio Leader è generalmente quello prettamente rurale che si identifica con le aree C e D dei PSR. Le scelte territoriali in alcuni casi sono più ampie con una estensione dell'operatività dell'Asse 4 anche in aree classificate come B, ma solo nel caso in cui siano state interessate da una precedente esperienza Leader. Questa scelta è riconducibile all'esigenza di non disperdere l'esperienza acquisita dai territori che hanno già avviato un percorso di sviluppo dal basso attraverso la partecipazione al Programma Leader+ o Leader II. In questi casi le Regioni prevedono che le aree B debbano rappresentare una porzione minima dell'area coinvolta dal PSL che dovrà riguardare prevalentemente aree con problematiche di sviluppo importanti e caratteri di marginalità e arretratezza. Una scelta particolare è quella delle Province Autonome di Trento e Bolzano e della Valle d'Aosta che procedono a una individuazione delle aree Leader molto particolareggiata, riconoscendo all'interno delle stesse sfumature differenti dei processi di sviluppo. La scelta è stata principalmente determinata dal fatto che tutto il territorio regionale è formato da zone montane, territori rurali con problematiche ed emergenze di rilievo e che ciò necessitava una scelta più stringente. Fra queste realtà merita particolare attenzione la Provincia di Trento la quale individua ex ante il territorio interessato dall'Asse 4, definendolo sulla base di indicatori specifici di marginalità e presenza di vincoli socioeconomici ed escludendo dall'eleggibilità alcune aree già interessate da precedenti esperienze Leader e che sono considerate sufficientemente mature per proseguire autonomamente nel percorso di sviluppo avviato (figura 11.1 e tabella 11.4).

**Tabella 11.4 - Territorializzazione per regione**

	Aree C e D	Anche Aree B (se interessate da precedenti esperienze)	Solo aree D puntuali	Incidenza aree Leader su superficie regionale (%)
Abruzzo	X	X		71
Basilicata	X			93
Bolzano			X	99
Calabria	X			78
Campania	X			71
Emilia Romagna	X	X		71
Friuli	X	X		60
Lazio	X	X		73
Liguria	X			75
Lombardia	X	X		47
Marche	X			77
Molise	X			84
Piemonte	X			65
Puglia	X	X		80
Sardegna	X			89
Sicilia	X			80
Toscana	X			73
Trento			X	97
Umbria	X			92
Valle d'Aosta			X	99
Veneto	X	X		82
Italia				76

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT (2009)

Al pari delle precedenti edizioni di Leader, anche con la nuova programmazione si prevedono limiti nella dimensione dei territori coinvolti. La dimensione territoriale dei PSL deve essere sufficiente per garantire un'adeguata massa critica in termini di popolazione ma anche l'incisività dell'azione di sviluppo sostenuta dal Piano. Per tale ragione il regolamento attuativo fissa i limiti di popo-

lazione previsti per ciascun PSL tra 5.000 e 150.000 abitanti<sup>5</sup>. Tutte le Regioni fanno rientrare i limiti di popolazione in questo range; alcune di esse lo contestualizzano rispetto alla dimensione territoriale delle aree rurali aumentando il limite inferiore al fine di offrire un'adeguata massa critica ai Piani. Un unico caso di deroga al limite inferiore è quello della Provincia Autonoma di Bolzano che, in relazione alle sue aree montane scarsamente popolate lo riduce. Al limite opposto, la Regione Calabria aumenta, in un caso particolare, il limite superiore<sup>6</sup>.

#### **11.4 La struttura dell'Asse 4 : misure e peso finanziario**

Attraverso l'Asse 4 è possibile realizzare strategie locali che si strutturano attingendo alle misure contenute nei tre assi citati. Pertanto l'Asse 4 prevede una misura (410) definita "Strategie di sviluppo locale" che contiene poste finanziarie riconducibili agli assi "obiettivo" e determina quanta parte delle risorse degli assi possono essere implementate attraverso il ricorso a strategie integrate di tipo Leader.

La misura 410, a sua volta, si struttura in tre misure che si sostanziano degli interventi compresi nei tre assi di intervento del PSR:

- 411 competitività
- 412 gestione dell'ambiente/del territorio
- 413 qualità della vita/diversificazione.

Inoltre, l'approccio Leader assicura anche la possibilità di accedere a interventi che riguardano la cooperazione interterritoriale e transnazionale (misura 421) e la gestione dei Gruppi di Azione Locale, acquisizione di competenze, animazione (misura 431).

La precedente esperienza Leader è maturata principalmente nell'ambito di un approccio sistemico e multisettoriale allo sviluppo del territorio rurale e ha investito tematiche come il miglioramento della qualità della vita, la valorizzazione del territorio rurale con particolare attenzione per la sua cultura, la sua identità, le sue tradizioni, i prodotti d'eccellenza, le tipicità locali. In questa fase programmatica, il campo prioritario di applicazione dell'Asse 4 si concentra principalmente sull'attivazione delle misure dell'Asse 3 (figura 11.2).

Nella generalità dei casi sono escluse dall'operatività dell'Asse 4 le misure che prevedono premi e indennità (di pertinenza prevalente dell'Asse 2), in quanto necessitano di una più ampia strategia da attuare a livello regionale nelle aree prioritarie. Come già accennato, l'Asse Leader concorre, in via preferenziale o esclusiva, all'implementazione di gran parte delle misure dell'Asse 3.

Pur essendo la misura 311 (dedicata a forme di diversificazione verso attività non agricole) tra quelle più utilizzate con l'approccio Leader si segnala che, in alcuni casi regionali, è esclusa l'attivazione di quelle azioni più direttamente legate all'attività dell'impresa agricola, le quali, invece vengono messe a bando direttamente dalle Regioni. Molto più diffusa risulta la scelta di escludere dall'approccio Leader misure che prevedono investimenti sul patrimonio storico dei centri rurali, attivabili attraverso le misure 322 e 323, interventi che vengono demandati spesso agli enti territoriali (Province o Comunità Montane).

Una parte delle Regioni sceglie dunque di utilizzare l'Asse Leader esclusivamente per la gestione delle misure dell'Asse 3 (questa posizione riguarda le regioni Marche, Puglia, Sardegna, Sicilia, Umbria e Valle d'Aosta) concentrando gli interventi di approccio integrato Leader su obiettivi prevalentemente di qualità della vita e diversificazione (propri della IC) senza tentare di spendere que-

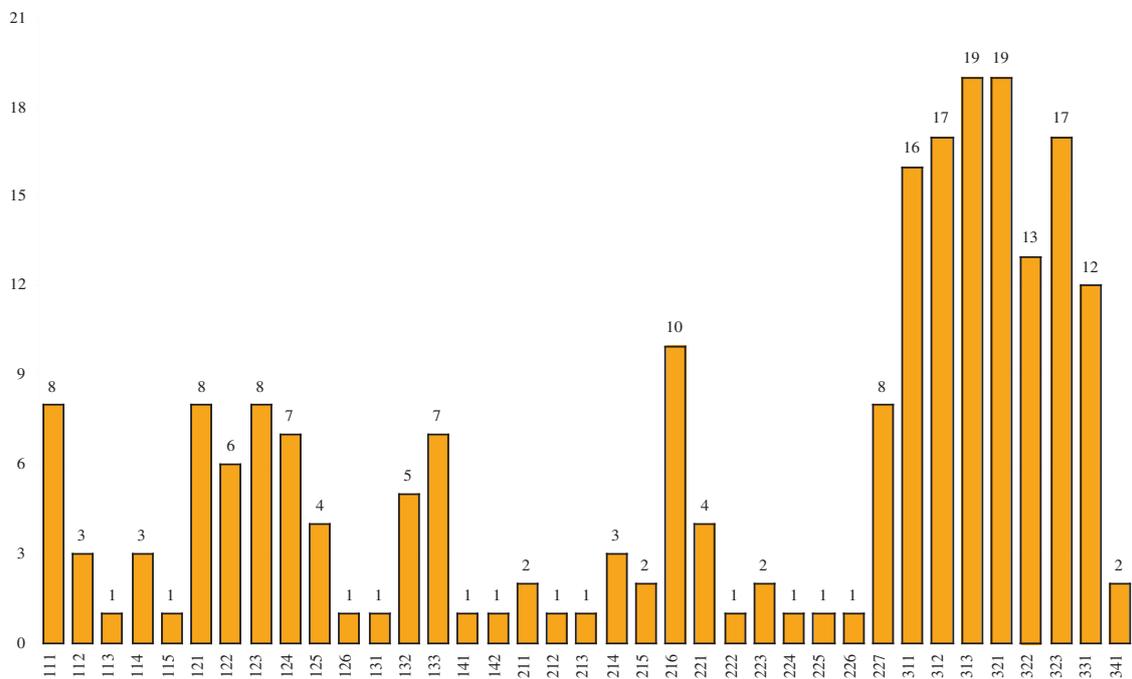
---

5 Art. 37 reg. (CE) 1974/2006 della Commissione

6 Area del Vibonese.

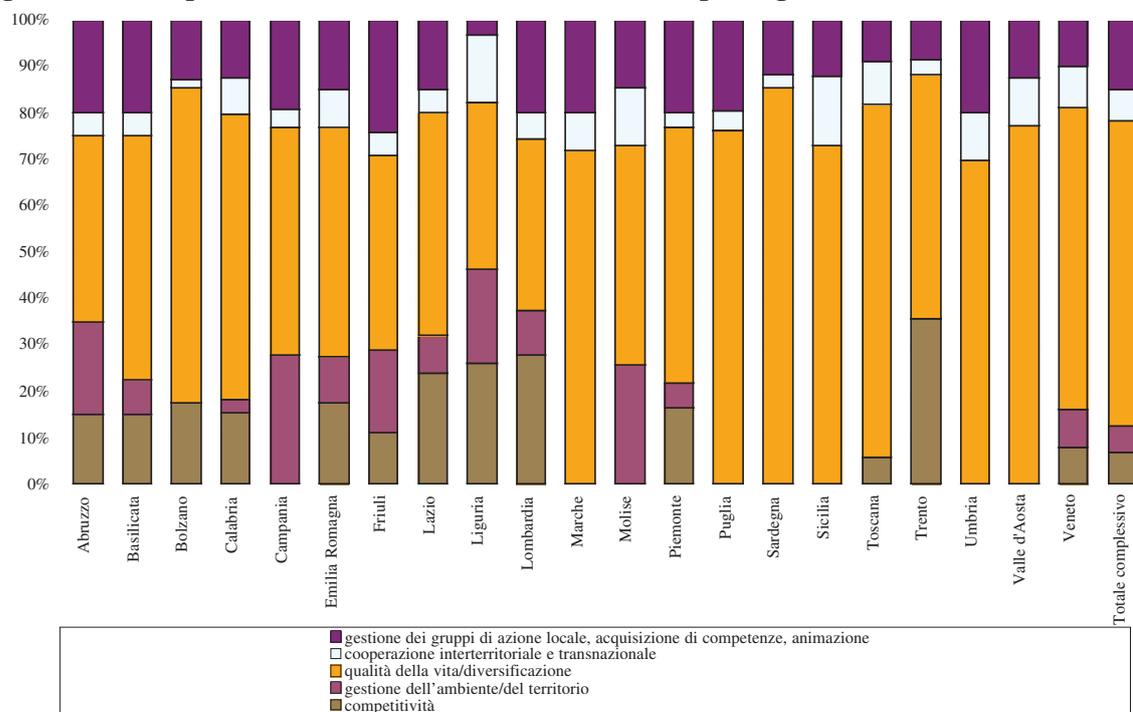
sto approccio anche su altri campi chiave dello sviluppo rurale e limitando l'azione dei GAL sui temi a esso già "propri" (figura 11.3).

**Figura 11. 2 - Frequenza utilizzo da parte delle Regioni delle misure PSR attraverso l'Asse 4**



Fonte: Elaborazioni Inea su dati Psr approvati

**Figura 11. 3 - Implementazione Assi Psr attraverso asse 4 per regioni (%)**



Fonte: Elaborazioni Inea su dati Psr approvati

Un nutrito gruppo di Regioni allarga l'intervento dell'Asse 4 anche all'obiettivo competitività (Asse 1): in generale queste Regioni prevedono l'attivazione di misure principalmente riferite allo sviluppo di filiere corte o microfiliere di prodotti a connotazione locale o nel settore delle energie rinnovabili. Anche in questo caso, però, nonostante le maggiori "aperture" le possibilità di intervento dell'approccio Leader restano confinate a poche sub azioni. In particolare in queste Regioni il fulcro dell'azione Leader resta l'Asse 3 e gli altri possono essere utilizzati a completamento.

In alcuni casi le Regioni aprono l'intervento dell'approccio Leader anche all'Asse 2<sup>7</sup> in particolare per quanto riguarda la misura 216 "Sostegno agli investimenti non produttivi (terreni agricoli)" e 227 "Sostegno agli investimenti non produttivi (terreni forestali)". Queste misure, che si prevede siano indirizzate a favorire la conservazione e la valorizzazione del paesaggio delle aree agricole e forestali a elevato valore naturalistico e a preservare la biodiversità, si ritiene abbiano un impatto maggiore se inserite in una strategia territoriale piuttosto che caratterizzazioni puntuali. L'apertura dell'approccio Leader anche all'Asse 2 assicura la possibilità dei PSL di intervenire anche su misure in ambito agroambientale, sulle fonti energetiche rinnovabili, su certificazione ambientale e ripristino biotopi a rischio, su introduzione di metodi e tecniche rispettosi dell'ambiente. Ma anche in questo caso l'ammontare di risorse destinate all'implementazione dell'approccio Leader appare assai limitato e con scarsi effetti incisivi.

In conclusione si rileva che le misure relative alla "Qualità della Vita", sono a gestione quasi esclusiva del GAL con un evidente consolidamento del loro ruolo. Questo fattore però mette ulteriormente in evidenza la marcata differenza tra le potenzialità attribuite e le concrete possibilità operative dell'Asse 4. Nei PSR da un lato viene sottolineato il ruolo strategico del Leader nel raggiungimento degli obiettivi generali degli Assi ma nel contempo sembra piuttosto che se ne limiti l'attività confinandolo alla gestione di tematiche che già gli sono proprie, sulle quali ha maturato una decennale esperienza, privilegiando una sorta di specializzazione rispetto all'ampliamento dell'approccio verso campi più estesi. Il limite di questa interpretazione è che non si concede via libera ai GAL e ai PSL di intervenire in maniera incisiva soprattutto sulla competitività, se si eccettuano i casi quasi sostanzialmente legati alla Misura 124 "cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nel settore agricolo e alimentare e settore forestale" e i pochi casi riconducibili alle misure 123 "accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali" e 132 "sostegno agli agricoltori che partecipano ai sistemi di qualità alimentare".

## 11.5 Le risorse finanziarie

Per l'Asse 4 viene fissata da regolamento una percentuale minima di risorse FEASR pari al 5% dell'ammontare totale dei PSR.

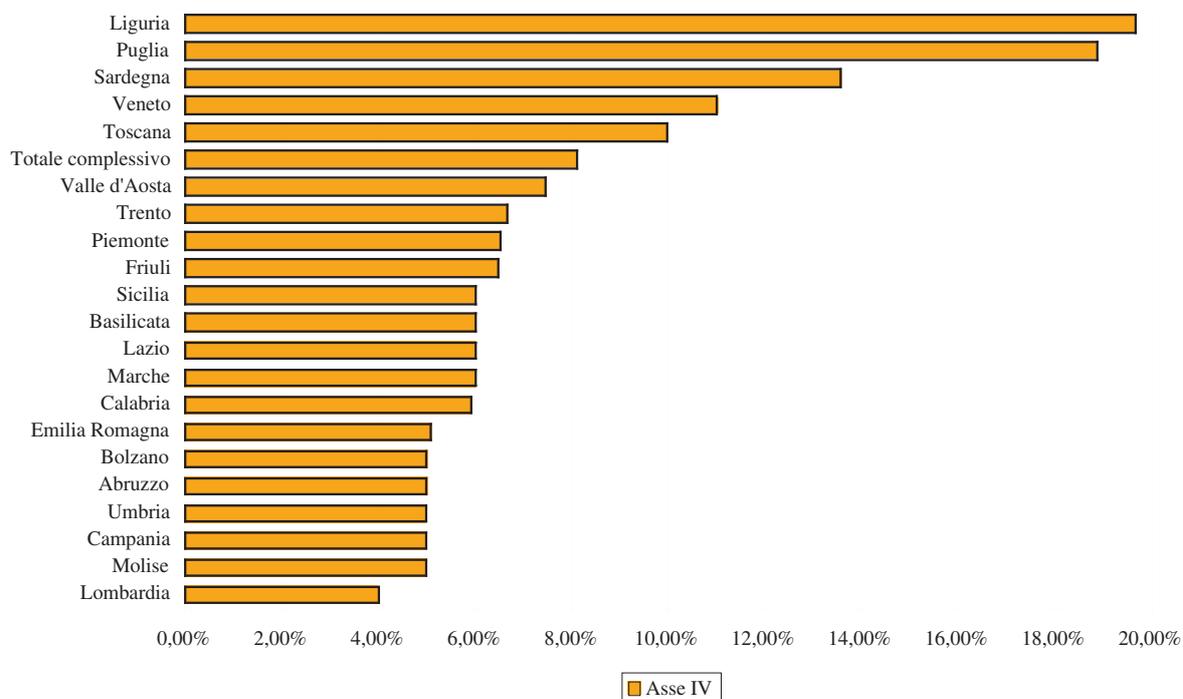
L'Asse Leader prevede un investimento complessivo di 1.345,00 milioni di euro e incide sui PSR in media per circa il 7%, valore maggiore rispetto alla soglia minima fissata dal regolamento. La più alta dotazione finanziaria è da attribuire a scelte coraggiose fatte da alcune Regioni come la Liguria dove l'Asse Leader incide per oltre il 30% del PSR, la Puglia, che sfiora il 19%, la Sardegna con un'incidenza del 14%, la Toscana con il 10% e il Veneto con il 9% (figura 11.4 e tabella 11.5).

Riguardo il peso finanziario di Leader è interessante evidenziare i confronti tra programmazione 2000-2006 e 2007-2013 (tabella 11.6): nel primo periodo considerato, Leader costituiva un pro-

<sup>7</sup> Campania e Molise, diversamente dalle altre Regioni, escludono dagli ambiti di attività dell'Asse Leader l'Asse 1 e, oltre all'Asse 3, prevedono l'attivazione di alcune misure dell'Asse 2.

gramma sperimentale il cui ammontare superava poco più del 3% della spesa totale programmata per lo sviluppo rurale. L'inserimento del metodo Leader all'interno della programmazione FEASR ha comportato di per sé un incremento della spesa relativa all'Asse 4. Le scelte delle Regioni non mostrano grandi scostamenti rispetto alla soglia percentuale fissata come livello minimo (5%) e in pochi casi mostrano un incremento sensibile. Fatta eccezione per l'Abruzzo (-46%) e il Molise (-11%) dove le risorse finanziarie diminuiscono, nel resto delle Regioni si registra una crescita notevole e in particolare per la Puglia, la Liguria, la Sardegna, il Veneto e la Sicilia. In generale rispetto alla passata esperienza le risorse finanziarie programmate dalle Regioni sull'Asse Leader sono cresciute del 184% (media nazionale) e la dotazione totale prevista per l'approccio Leader è quasi triplicata rispetto al passato. Pur riscontrando un considerevole aumento complessivo di risorse, si sottolinea che le scelte compiute dalle Regioni rimangono in linea o, in pochi casi, appena al di sopra delle indicazioni del PSN e, se si eccettua il caso della Liguria che "sposa" appieno l'approccio, non emerge nelle altre regioni una logica che assegna al Leader il ruolo di primo piano auspicato dai documenti di indirizzo e orientamento comunitari, quasi a significare un "quasi riconoscimento" della bontà del metodo (tabella 11.5).

**Figura 11.4 - Incidenza % Asse 4 su risorse finanziarie dei Psr**



Fonte: Elaborazioni INEA su dati PSR approvati

**Tabella 11.5 - Composizione misure attivabili attraverso l'Asse 4 (% Spesa pubblica)**

	Asse 1- 411	Asse 2 – 412	Asse 3 – 413	Misura 421	Misura 431	Totale
Piemonte	16	5	55	3	20	100
Valle d'Aosta	0	0	77	10	13	100
Lombardia	28	10	37	6	20	100
<i>P.A. Bolzano</i>	18	0	68	2	13	100
<i>P.A. Trento</i>	36	0	53	3	8	100
Veneto	8	8	65	9	10	100
Friuli	11	18	42	5	24	100
Liguria	26	20	36	15	3	100
Emilia Romagna	17	10	50	8	15	100
Toscana	6	0	76	9	9	100
Umbria	0	0	70	10	20	100
Marche	0	0	72	8	20	100
Lazio	24	8	48	5	15	100
Abruzzo	15	20	40	5	20	100
Molise	0	26	4	12	15	100
Campania	0	28	49	4	19	100
Puglia	0	0	76	4	19	100
Basilicata	15	7	52	5	20	100
Calabria	15	3	61	8	12	100
Sicilia	0	0	73	15	12	100
Sardegna	0	0	85	3	12	100
Totale complessivo	7	6	66	7	15	100

Fonte: Elaborazioni Inea su dati PSR approvati

**Tabella 11.6 - Confronto fra programmazione Leader 2000-2006 e 2007-2013 per Regione (milioni di euro)**

Regioni	2000/2006			2007/2013			Variazione fra i due periodi %
	Totale	FEOGA %	%	Totale	FEASR	%	
Piemonte	22,6	11,3	4,1	58,4	25,7	3,8	158,4
Valle d'Aosta	4,3	2,1	0,8	8,9	3,9	0,6	107,0
Lombardia	14,4	7,2	2,6	36	19,8	2,9	150,0
<i>P.A. Bolzano</i>	15,5	7,8	2,8	15,6	6,9	1,0	0,6
<i>P.A. Trento</i>	7,4	3,7	1,3	17,1	6	0,9	131,1
Veneto	27,5	13,7	4,9	100,6	44,7	6,6	265,8
Friuli V.G.	11,3	5,7	2,0	16	7,1	1,1	41,6
Liguria	11,9	5,3	1,9	54,3	21,2	3,1	356,3
Emilia R	23,8	9,8	3,5	47,7	21	3,1	100,4
Toscana	31	13,3	4,8	83,9	36,9	5,5	170,6
Umbria	15,1	7,6	2,7	38	16,7	2,5	151,7
Marche	15,7	7,9	2,8	27,6	12,1	1,8	75,8
Lazio	27,1	13,6	4,9	39,3	17,3	2,6	45,0
Abruzzo	35,3	17,7	6,4	19,2	8,4	1,2	-45,6
Molise	11	8,2	2,9	9,7	4,3	0,6	-11,8
Campania	31,5	23,6	8,5	94,1	54,2	8,0	198,7
Puglia	34,4	25,8	9,3	279	160,4	23,8	711,0
Basilicata	22,7	17	6,1	38,9	22,4	3,3	71,4
Calabria	28,3	21,2	7,6	65	37,4	5,5	129,7
Sicilia	39,1	29,3	10,5	126,4	72,7	10,8	223,3
Sardegna	43,9	26,9	9,7	170	74,8	11,1	287,2
TOTALE	473,8	278,7	100	1346	673,9	100,0	184,1

Fonte: Elaborazioni Inea su dati PSR approvati

I dati riportati nella tabella 11.6 indicano la vocazione privilegiata di Leader che nelle precedenti edizioni ha lavorato sostanzialmente su investimenti immateriali, su aspetti legati allo sviluppo dei territori rurali attraverso la valorizzazione degli stessi, forme di diversificazione dei redditi della popolazione rurale, alla cultura nonché al miglioramento della qualità della vita dei residenti.

## 11.6 Le Partnership locali

Il regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale nel riportare gli elementi che sostanziano il metodo Leader ripropone come soggetti che definiscono e attuano le strategie di sviluppo i GAL. In altri termini l'Asse 4 trova possibilità operative solo attraverso i GAL, partenariati pubblico privati rappresentativi del territorio, che hanno già beneficiato di una precedente iniziativa Leader (programmazione 1994-1999 o 2000-2006) o che sono strutturati secondo l'approccio Leader. Il regolamento, come nella passata esperienza Leader+, apre la possibilità di agire anche a nuovi GAL, espressione di realtà locali precedentemente non coinvolte dall'esperienza.

Per quanto riguarda i tempi di *delivery* il regolamento applicativo prevede che entro due anni dall'approvazione dei PSR debbano essere emanati i bandi per la selezione delle strategie e dei territori interessati dall'approccio Leader. A oggi<sup>8</sup> risultano avviate le procedure concorsuali in tutte le regioni, fatta eccezione per l'Abruzzo la cui attività istituzionale risulta rallentata a causa del terremoto da cui è stato recentemente colpito. Solo poche Regioni hanno selezionato i GAL e/o le strategie locali (Bolzano, Liguria, Piemonte, Toscana, Emilia Romagna, Veneto).

Ciascun PSR riporta la previsione di un numero massimo di GAL finanziabili. Rispetto alla passata programmazione il numero dei gruppi locali presenta un incremento di oltre il 30% a livello nazionale, con Regioni che prevedono un raddoppio del numero dei Piani finanziabili e altre che invece confermano lo stesso numero dei GAL della passata programmazione. Solamente la Regione Molise ha ridotto il loro numero passando da quattro a tre GAL.

In Italia dagli attuali 132 GAL si passa a di 187. Anche la dotazione media (FEASR) cresce considerevolmente e raggiunge i 7.2 milioni di euro in media per GAL (a fronte di circa 6 milioni di euro di Leader+). In tal modo l'Asse 4 assicura maggiore dotazione media capace di garantire massa critica minima finanziaria che consentirebbe maggiore incisività ai PSL (tabella 11.7).

Le difficoltà relative alle spese di gestione che avevano in alcuni casi interessato i GAL nella passata edizione sono state riconosciute e, infatti, è stato previsto di accrescere l'incidenza di tali spese sulla gestione complessiva della strategia di intervento. Il regolamento attuativo stabilisce il tetto massimo del 20% della spesa pubblica totale relativa alla strategia di sviluppo locale<sup>9</sup>, mentre con la precedente edizione dell'IC veniva riconosciuta al GAL una spesa massima del 15% del PSL per spese di gestione. Tale aumento consente ai GAL di implementare le strutture di gestione (le difficoltà cui si accennava nella precedente edizione avevano comportato sostanzialmente una riduzione del personale dedicato ad azioni di animazione del territorio). Con la programmazione 2007-2013 i GAL potranno contare su risorse maggiori: oltre 200 milioni di euro (in termini di spesa pubblica) saranno dedicati alla misura 431 "gestione dei Gruppi di Azione Locale, acquisizione di competenze, animazione", in media 9.5 milioni di euro per Regione. Il dato appare molto interessante se comparato alle spese dedicate alla gestione dei GAL nell'IC Leader+ che ammontavano a circa 82 milioni di euro, in media 4 milioni di euro per Regione (in termini di spesa pubblica). Sebbene questo periodo di programmazione preveda un numero di GAL supe-

---

8 L'aggiornamento è al 31/05/2009

9 Art. 38 Reg (CE) 1974/2006

riore a quello del periodo appena concluso (187<sup>10</sup> GAL a fronte dei precedenti 132) la spesa media per la gestione del GAL passa da 0,62 milioni di euro a 1.1 milioni di euro per i GAL 2007-2013.

**Tabella 11.7 - I GAL da Leader + all'Asse Leader**

Regione	GAL finanziati Leader +	Investimento Tot. PLR/n° GAL (M. euro – SP)	GAL Leader 2007/2013 (potenziali)	Investimento medio per GAL Leader 2007/2013 (M. euro – SP)
Piemonte	10	2.3	12	4,9
Valle d'Aosta	1	4.4	4	2,2
Lombardia	6	2.4	10	3,6
<i>P.A. Bolzano</i>	4	3.1	5	3,1
<i>P.A. Trento</i>	1	7.4	1	17,1
Veneto	9	3.4	14	7,2
Friuli V.G.	3	3.8	5	3,2
Liguria	4	3.0	12	4,5
Emilia R	5	4.2	5	9,5
Toscana	8	3.9	8	10,4
Umbria	5	3.0	5	7,6
Marche	5	3.1	6	4,6
Lazio	7	3.4	8	4,9
Abruzzo	7	5.0	11	1,7
Molise	3	3.7	3	3,3
Campania	6	4.5	12	7,8
Puglia	9	3.8	14	19,9
Basilicata	8	2.8	8	4,9
Calabria	8	3.1	14	4,6
Sardegna	8	5.5	15	11,3
Sicilia	12	3.3	15	8,4
Totale / Media	132	3.6	187	7,2

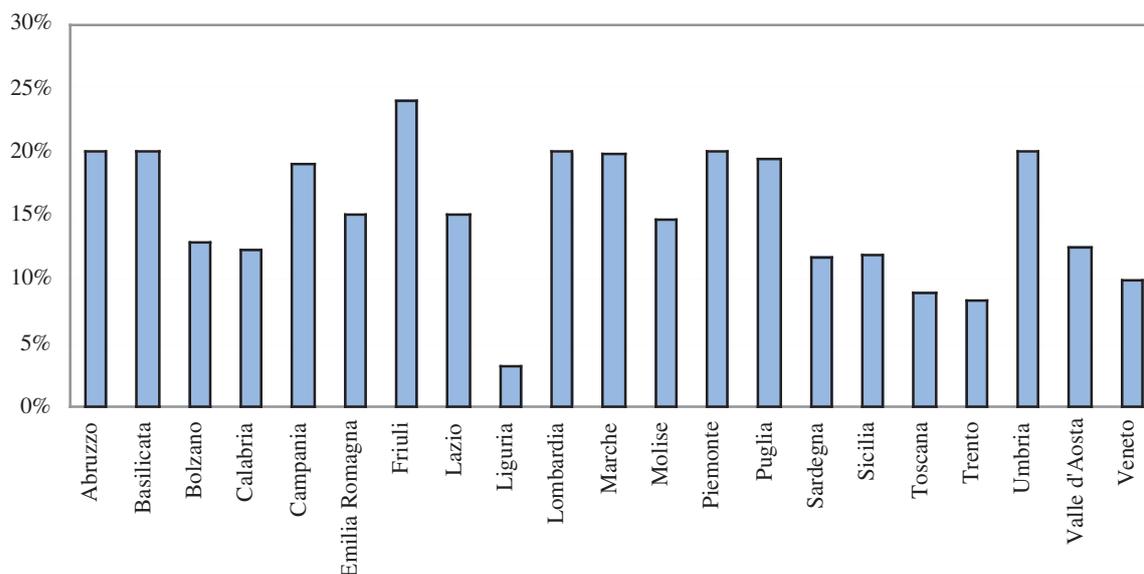
Fonte: Elaborazioni Inea su dati PSR

Tuttavia il comportamento delle Regioni rispetto alle spese di funzionamento, acquisizione di competenze e animazione (misura 431) è differenziato (figura 11.5):

- il Friuli V.G. stanziava il 24% del totale dell'Asse Leader
- Abruzzo, Basilicata, Lombardia, Piemonte e Umbria destinano una quota pari al 20% dell'Asse; leggermente al di sotto di tale valore, fra 19 e 20%, sono Campania, Marche e Puglia
- fra il 10-15% è la dotazione della misura 431 per Bolzano, Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Molise, Sardegna, Sicilia, Valle D'Aosta e Veneto
- tra l'8% e il 9% si posizionano rispettivamente le Regioni Toscana e Trento
- sensibilmente diversa è la scelta della Regione Liguria che riconosce alla misura 431 un 3% del totale dell'Asse (in particolare stabilisce come ammissibili esclusivamente spese per le azioni di programmazione e di animazione non prevedendo per il soggetto GAL le spese di funzionamento e gestione).

<sup>10</sup> Si tratta di un numero "orientativo" dato dalla somma dei GAL previsti nel PSR, numero che può variare, in eccesso o difetto, a seconda delle scelte delle singole regioni in fase di attuazione.

**Figura 11.5 - % dotazione della misura 431 su totale Asse 4**



Fonte: elaborazioni INEA su dati PSR

### 11.7 Le modalità attuative

Le Regioni hanno individuato nei PSR le modalità operative delle azioni finanziabili nel PSL a seconda delle specifiche esigenze dell'operazione da realizzare. Le tipologie di intervento sono tre e non presentano alcuna novità nell'esperienza GAL in quanto ampiamente utilizzate nell'esperienza passata, anche se, ancora una volta, il comportamento delle Regioni risulta variegato. In generale le tipologie di modalità attuativa individuate nei PSR sono:

- a regia diretta da parte del GAL. Si tratta delle operazioni che corrispondono a esigenze proprie dei GAL - funzionamento, animazione, informazione e comunicazione, ecc. - e/o che interessano la collettività nel suo complesso (studi, piani, ricerche, ecc.). In questo caso il GAL agisce direttamente o attraverso l'individuazione di un soggetto attuatore individuato sulla base di più offerte economiche
- a regia GAL in convenzione per le operazioni che presentano caratteristiche di spiccata specificità e la cui realizzazione consente l'affidamento a soggetti che per finalità istituzionali e/o capacità tecnico scientifico professionale garantiscono la corretta realizzazione. Il GAL individua i soggetti attuatori, direttamente o a mezzo bando, definisce in dettaglio il progetto da realizzare e stipula una convenzione
- a bando gli interventi i cui destinatari sono soggetti privati, società e altri enti.

La metà delle Regioni<sup>11</sup> consente ai GAL di utilizzare le tre modalità attuative descritte, confermando un ruolo attivo del GAL mentre solamente 5 ricorrono esclusivamente alla modalità a bando<sup>12</sup>.

Cambia il flusso finanziario dei GAL in quanto i pagamenti ai destinatari finali devono essere fatti dall'Organismo Pagatore regionale o dall'Agea. Per ovviare ai problemi di funzionamento dei GAL e, quindi per consentire loro di poter essere presenti sul territorio e mantenere i rapporti con tut-

<sup>11</sup> Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Molise, Puglia, Piemonte e Valle d'Aosta.

<sup>12</sup> Bolzano, Sicilia, Toscana, Umbria e Veneto.

ti i soggetti presenti, le Regioni<sup>13</sup> hanno fatto ricorso ad anticipazioni di risorse finanziarie di natura regionale, relativamente alla parte di gestione diretta dei GAL.

## 11.8 La cooperazione Leader: scelte strategiche e procedure adottate

L'esperienza condotta nel corso degli anni dai GAL nella realizzazione di progetti di cooperazione nell'ambito dell'Iniziativa Leader<sup>14</sup> ha confermato il ruolo positivo svolto dalla cooperazione nel consentire alle aree rurali, in gran parte caratterizzate da una minore apertura economica e sociale verso l'esterno e da una bassa propensione all'innovazione, di superare la loro condizione di isolamento.

I progetti di cooperazione realizzati, infatti, nel favorire il confronto tra realtà ed esperienze diverse, hanno consentito il trasferimento di nuovi modelli organizzativi e di buone prassi operative attraverso lo scambio d'informazioni e competenze, la creazione di reti nazionali e europee tra operatori e imprese, nonché la realizzazione congiunta di prodotti e/o strutture comuni. Tutto ciò, oltre ad aver rafforzato l'intervento locale dei GAL, ha prodotto un forte impatto culturale sia sulla metodologia di attuazione di questi progetti sia sul capitale umano, generando un'evidente crescita dei partecipanti.

Molti dei progetti di cooperazione attivati con il Leader+, con interventi più strutturati e consolidati rispetto a quelli avviati nella precedente edizione dell'Iniziativa, hanno non solo fornito un contributo significativo allo sviluppo delle aree rurali ma anche favorito la coesione sociale e culturale tra le popolazioni. Per questi motivi, la Commissione, con il regolamento (CE) n. 1698/2005, oltre a indicare i principi base dell'approccio Leader, dedica una misura specifica alla cooperazione confermando così la possibilità, nell'ambito del nuovo periodo di programmazione 2007 – 2013, di promuovere, sviluppare e consolidare i progetti di cooperazione tra territori rurali i cui interventi ed esiti potranno essere rafforzati grazie anche a una maggiore integrazione con i programmi di cooperazione territoriale promossi dalla politica di coesione.

L'inclusione della cooperazione nel nuovo periodo di programmazione rappresenta quindi un'importante opportunità per le aree rurali che, nei diversi periodi di programmazione dell'Iniziativa Leader, hanno investito per questa tipologia di intervento risorse umane e finanziarie. Basti pensare che nell'ambito del Leader+ sono stati realizzati in Europa oltre 1700 progetti di cooperazione fra transnazionali e interterritoriali<sup>15</sup> che hanno visto il coinvolgimento di oltre la metà dei GAL europei; in Italia, i progetti di cooperazione avviati sono stati complessivamente 129 di cui 67 interterritoriali e 62 transnazionali, per un numero complessivo di 125 GAL nazionali coinvolti, pari al 94% di quelli selezionati.

L'ambito territoriale di applicazione della cooperazione, sia essa interterritoriale che transnazionale<sup>16</sup>, coincide con le aree rurali interessate all'attuazione dei Piani di sviluppo locale gestiti dai GAL e riconducibili prevalentemente alle aree rurali intermedie con specializzazione agricola e agroalimentare (C) e alle aree con complessivi problemi di sviluppo (D) già oggetto di intervento nell'ambito dell'Iniziativa Leader+. Per entrambe le tipologie di cooperazione, la Commissione ha sta-

---

13 Le anticipazioni non sono state previste solamente dalla Calabria, dalla Lombardia e dalla Sardegna.

14 Le iniziative di cooperazione sono state realizzate nel corso dell'Iniziativa Leader II (1994-1999) e Leader+ (2000-2006).

15 I dati sono stati forniti dal Contact Point nel corso dell'ultimo Comitato di Pilotaggio Leader+ che si è tenuto a Bruxelles il 12 marzo 2008.

16 La cooperazione interterritoriale è realizzabile tra territori rurali appartenenti a uno stesso Stato membro, mentre la cooperazione transnazionale è realizzabile tra territori di almeno due Stati membri oppure con Paesi terzi, purché organizzati secondo l'impostazione Leader.

bilito il coinvolgimento nel partenariato di almeno un GAL e l'apertura alla partecipazione di partenariati pubblici e privati diversi dai GAL e di altri territori rurali che presentino le seguenti caratteristiche:

- presenza di un gruppo locale operante nel settore dello sviluppo rurale capace di elaborare una strategia di sviluppo per il territorio in cui risiede
- organizzazione del gruppo locale basata su un partenariato tra attori locali.

La Commissione, nell'ambito della nuova programmazione, nel sostenere la cooperazione non attribuisce un carattere obbligatorio alla sua realizzazione ma invita gli Stati membri ad adoperarsi affinché nella selezione dei GAL sia data priorità ai gruppi che intendono integrare la cooperazione (misura 421) nelle loro strategie di sviluppo riconducibili a uno o più misure dei tre assi del Piano di sviluppo rurale. La cooperazione assume quindi, rispetto alla precedente programmazione, un carattere più pragmatico e strategico nell'ambito delle politiche di sviluppo poiché la possibilità di poter attivare interventi di cooperazione sviluppando le operazioni riferibili alle misure degli assi previste nell'ambito del Piano di sviluppo locale non solo, da un lato, amplia il campo di azione e rafforza il ruolo della cooperazione nell'apportare benefici a imprese e territori ma contribuisce anche a rafforzare il concetto, previsto dal regolamento, d'integrazione tra assi e fondi.

In linea generale, gli interventi di cooperazione nell'ambito del Leader hanno per lo più attivato azioni dirette a valorizzare le risorse umane e soprattutto a promuovere il territorio e i suoi prodotti. In coerenza con quanto si rileva riguardo alle misure attivate con l'approccio Leader, l'orientamento degli interventi di cooperazione nella nuova programmazione è verso la realizzazione di azioni che sviluppino misure riconducibili all'Asse 1 e in particolar modo all'Asse 3. Quest'orientamento dovrebbe consentire ai territori e agli attori locali di capitalizzare le esperienze di cooperazione maturate nel corso della precedente iniziativa Leader garantendo una continuità agli interventi e rafforzando l'impatto di questi ultimi nei territori.

La possibilità di combinare azioni di cooperazione con altre previste dal Piano di sviluppo locale e/o finanziate con altri programmi impone, in un'ottica di coerenza e rispetto della complementarità, la necessità di "mettere a sistema" le attività e attribuisce in questo modo ai GAL una maggiore responsabilità nei processi decisionali e progettuali e pertanto nella *governance* locale.

Questa maggiore responsabilità trova evidenza anche nella modalità di attivazione della cooperazione introdotta dall'art. 62 del regolamento (CE) n. 1698/2005 e descritta dalla Commissione negli orientamenti per l'attuazione della cooperazione<sup>17</sup>.

Per ovviare alle problematiche che hanno caratterizzato l'attuazione della cooperazione nel Leader+ riconducibili alle difformità nelle procedure e ai lunghi tempi di attivazione della stessa, e nell'intento di garantire una maggiore omogeneità procedurale e chiarezza sugli aspetti legati alla gestione e organizzazione dei progetti, la Commissione ha predisposto, con largo anticipo rispetto all'attivazione dei Piani di sviluppo locale, gli orientamenti per l'attuazione della cooperazione. In questo documento la Commissione, tenendo del conto da un lato dell'integrazione della cooperazione nelle strategie di sviluppo locale e dall'altro delle modalità organizzative interne agli Stati membri, ha individuato le seguenti tre modalità di selezione dei progetti di cooperazione:

- selezione dei progetti da parte dei GAL quando la cooperazione è integrata nelle strategie di sviluppo
- selezione da parte delle Autorità di Gestione, quando questa è prevista dall'organizzazione interna dello Stato membro

<sup>17</sup> "Guide for the implementation of the measure cooperation under the Leader axis of Rural Development Programmes 2007-2013 funded by EAFRD", Bruxelles 19.11.2008.

- selezione mista, da parte dei GAL che hanno incluso la cooperazione nell'ambito della propria strategia di sviluppo locale e selezione amministrativa da parte delle Autorità di Gestione per i progetti proposti dai gruppi che non hanno inserito la cooperazione nelle proprie strategie.

La novità introdotta dal Regolamento, che rafforza il principio *bottom up* e il ruolo decisionale del GAL nella definizione delle politiche di sviluppo, è rappresentata dalla possibilità di quest'ultimo di poter procedere alla selezione dei progetti di cooperazione. Questa modalità, che in realtà non costituisce in Italia una novità perché già adottata nella precedente programmazione da alcune Autorità di Gestione<sup>18</sup>, assicura ai GAL non solo la possibilità di avviare tempestivamente le attività di cooperazione, avendo le risorse necessarie alla realizzazione dei progetti di cooperazione nel momento in cui è approvato il Piano di sviluppo locale, ma anche una maggiore disponibilità di tempo per la definizione dei partenariati e dell'azione comune.

L'orientamento nazionale prevalente che emerge dalla lettura dei Piani di sviluppo rurale è verso la selezione dei progetti effettuata da parte dei GAL: sono 16, infatti, le Regioni che hanno adottato la modalità che prevede l'approvazione dei progetti di massima contenuti nel Piano di sviluppo locale e la successiva approvazione formale dei progetti esecutivi da parte dell'Autorità di Gestione<sup>19</sup> e cinque quelle che hanno scelto invece l'approvazione dei progetti tramite la procedura a Bando<sup>20</sup>. Tra le Regioni che hanno scelto di approvare i progetti di massima contestualmente al Piano di sviluppo locale ve ne sono quattro<sup>21</sup> che hanno previsto la possibilità di emettere un bando successivo per finanziare progetti non contenuti nei PSL.

Rispetto alla precedente Iniziativa Leader+, quindi, si rileva a livello nazionale una maggiore omogeneità procedurale determinata da una riduzione delle modalità di attivazione della misura cooperazione (da quattro a due) che, in presenza di tempi ragionevoli per l'espletamento dell'iter amministrativo, dovrebbe non solo facilitare ai GAL la definizione dei partenariati e dei progetti, fasi cruciali per la realizzazione di un buon progetto, ma anche garantire un avvio tempestivo delle azioni di cooperazione.

Negli Orientamenti per l'attuazione della cooperazione la Commissione, nel riconoscere l'avvio del progetto una volta ultimante tutte le procedure di selezione e sottolineare l'importanza di un avvio comune e coordinato delle azioni del progetto, evidenzia la necessità di favorire il flusso delle informazioni tra le Autorità di Gestione interessate e attribuisce un ruolo cruciale all'aspetto temporale dell'iter amministrativo.

Per garantire un maggior coordinamento temporale delle procedure di selezione dei progetti di cooperazione transnazionali, che maggiormente hanno risentito delle differenti procedure adottate dalle Autorità di Gestione dei vari Stati membri, un ruolo importante è attribuito alla Rete rurale europea la quale, attraverso un'attività di monitoraggio procedurale sui singoli progetti, seguirà l'attività di selezione operata dalle singole Autorità di Gestione per sollecitare la conclusione dell'iter di approvazione nel caso in cui questo si prolunghi nel tempo compromettendo l'avvio del progetto.

Nel corso della precedente Iniziativa Leader+ diversi progetti hanno visto cooperare i territori italiani con quelli dei Paesi terzi (extra UE) e in particolar modo con quelli dell'area mediterranea<sup>22</sup>. L'esperienza se da un lato ha consentito di rafforzare la coesione con i Paesi più o meno confinanti dal-

---

18 Le Autorità di Gestione della Provincia Autonoma di Trento e della Regione Valle d'Aosta.

19 Sono le regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Sicilia, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto e la Provincia Autonoma di Trento.

20 Sono le regioni Lombardia, Molise, Sardegna, Toscana e Provincia Autonoma di Bolzano.

21 Sono le Regioni Campania, Puglia, Valle d'Aosta e Veneto.

22 Libano, Siria, Turchia, ai quali si aggiunge Malta.

l'altro ha sollevato il problema della realizzabilità e della sostenibilità di tali iniziative. Il principale limite al loro sviluppo è in gran parte da ricondurre alle rigidità procedurali e amministrative assunte dalla Commissione e in particolare al riconoscimento dell'ammissibilità alle sole spese sostenute nei territori Leader+<sup>23</sup>. Unitamente a questo, la difficoltà dei Paesi terzi di individuare fonti di cofinanziamento al progetto ha amplificato il problema di rendere sostenibili le iniziative di cooperazione.

Nel periodo di programmazione 2007-2013, la posizione della Commissione riguardo all'ammissibilità delle spese sostenute nell'ambito dei progetti di cooperazione con i Paesi terzi sembra essere meno rigida. Sulla base del principio della relatività, infatti, una spesa se sostenuta in "relazione" a una zona Leader (es. spese per la partecipazione agli incontri, per la realizzazione sul territorio di attività comuni, ecc.) viene riconosciuta ammissibile anche realizzata in un territorio di un Paese terzo, ma liquidata da uno Stato membro

Al di là degli aspetti meramente procedurali, la cooperazione si "scontra" anche con la sua complessa organizzazione. Le distanze geografiche, le differenze linguistiche, culturali e metodologiche sono aspetti, molto spesso sottovalutati da chi si appresta ad avviare una iniziativa di cooperazione, che necessariamente comporta tempi più lunghi sia per la definizione del progetto di cooperazione che per la sua attuazione.

La complessità organizzativa e le problematiche procedurali incontrate nel Leader+ hanno fortemente condizionato i principali attori coinvolti (Autorità di Gestione e GAL) nella gestione finanziaria della cooperazione. La consapevolezza del ritardo nell'attuazione della cooperazione e la paura di incorrere nella regola del disimpegno<sup>24</sup> hanno indotto dapprima i GAL a concentrare risorse ed energie nell'avvio e realizzazione delle azioni di sviluppo locale, in quanto in grado di garantire una più immediata capacità di attuazione e di spesa e, di conseguenza, la "conservazione" delle risorse assegnate e in un secondo momento ha indotto le Autorità di Gestione ad apportare una riduzione progressiva delle risorse assegnate alla Cooperazione a favore delle strategie di sviluppo locale. Basti pensare che nel corso dell'attuazione dell'Iniziativa Leader+ a seguito delle diverse rimodulazioni deliberate dalle Regioni, le risorse pubbliche per la cooperazione hanno subito una riduzione rispetto alla dotazione iniziale pari al 12,3%.

Le risorse finanziarie destinate alla misura 421 sembrano, quindi, tener conto da un lato delle difficoltà operative riscontrate nell'ambito della precedente esperienza e dall'altro del ruolo attribuito alla cooperazione nel nuovo periodo di programmazione (tabella 11.8). In termini assoluti si rileva, rispetto alle risorse pubbliche investite nel Leader+, un incremento del 46% delle risorse destinate alla realizzazione di interventi di cooperazione nella programmazione 2007-2013 che trova parte della sua motivazione nell'aumento della superficie territoriale interessata dall'approccio Leader rispetto a quella selezionata nella precedente Iniziativa e, di conseguenza, nel maggior numero di GAL<sup>25</sup> che le Regioni prevedono di selezionare.

In termini assoluti il maggior investimento di risorse pubbliche per la realizzazione di progetti di cooperazione si riscontra in Liguria, Puglia, Sicilia e Veneto, regioni che vedono un incremento nel numero di GAL; a parità di numero di GAL selezionati nell'ambito dell'Iniziativa Leader, sono sette<sup>26</sup> le Regioni, invece, che hanno scelto di investire maggiori risorse nella realizzazione di interven-

23 *Comunicazione della Commissione che modifica la "Comunicazione agli Stati membri del 14 aprile 2000. Recante gli orientamenti per l'iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale Leader+ (2003/C 262/07)*

24 *È la regola del disimpegno automatico introdotta dalla Commissione nella precedente programmazione per penalizzare la gestione dei programmi "inefficienti".*

25 *Nel Leader+ sono stati selezionati 132 GAL mentre nell'ambito dell'asse IV si prevede la selezione di poco più di 180 GAL.*

26 *Bolzano, Emilia Romagna, Lazio, Molise, Toscana, Provincia Autonoma di Trento e Umbria.*

ti di cooperazione contrariamente a Basilicata e Marche che invece hanno optato per una loro evidente riduzione.

**Tabella 11.8 - Italia - Piani finanziari PSR misura 421 cooperazione (milioni di euro)**

Regioni	Risorse Pubbliche		Privati	Importo Complessivo
	FEASR	Totale		
Piemonte	0,770	1,752	1,168	2,920
Val d'Aosta	0,399	0,909	0,090	0,999
Lombardia	1,098	1,997	0,499	2,496
<i>P.A. Bolzano</i>	0,132	0,300	0	0,300
<i>P.A. Trento</i>	0,199	0,571	0,571	1,142
Veneto	3,960	9,000	9,000	18,000
Friuli V.G.	0,353	0,803	0	0,803
Liguria	3,082	7,903	4,739	12,642
Emilia R.	1,700	3,863	0,500	4,363
Toscana	3,359	7,635	1,908	9,543
Umbria	1,017	2,312	*0,253	*2,565
Marche	0,998	2,270	1,513	3,783
Lazio	0,865	1,966	0,952	2,918
Abruzzo	0,422	0,959	0	0,959
Molise	0,528	1,200	0,000	1,200
Campania	4,120	7,152	0	7,152
Puglia	6,900	12,000	0	12,000
Basilicata	1,117	1,944	0,833	2,777
Calabria	2,875	5,000	2,142	7,142
Sicilia	10,925	19,000	0,000	19,000
Sardegna	2,200	5,000	0	5,000
Totale risorse	46,597	93,536	23,915	115,139

\* risorse stimate

Fonte: elaborazioni INEA su dati PSR

### 11.8.1. La cooperazione Leader e le politiche di coesione

L'analisi dei programmi e delle azioni di cooperazione territoriale 2007-2013 fa emergere ampie aree di convergenza tra le tematiche prioritarie delle politiche di coesione e quelle di sviluppo rurale, nell'ambito delle quali i GAL possono trovare ampi margini per una efficace programmazione territoriale di interventi complementari e integrati di sviluppo a favore delle aree rurali.

Le politiche di coesione per la programmazione 2007-2013 prevedono, infatti, l'attuazione di azioni di cooperazione tra regioni e territori europei tramite i 69 programmi di «Cooperazione territoriale europea», relativi allo specifico Obiettivo 3 e appositi assi e misure dedicati alle azioni trasversali di cooperazione previste dai Programmi operativi regionali (POR) convergenza (CONV - Obiettivo 1) e competitività regionale e occupazione (CRO - Obiettivo 2)<sup>27</sup>.

In tale contesto, la copertura territoriale e tematica della cooperazione territoriale europea offre ai GAL ampie opportunità<sup>28</sup> di attuare, in qualità di beneficiari diretti, di soggetti attuatori o di partner non capofila, progetti di sviluppo rurale complementari con le politiche di coesione, tramite i quali favorire la crescita, il rafforzamento e l'ampliamento delle proprie posizioni di *governance* sui territori Leader.

<sup>27</sup> Si fa riferimento alle azioni di cooperazione interregionale e transnazionale previste all'art. 37, commi 6 e 7, del Reg. CE 1083/2006.

<sup>28</sup> Nel merito nella "Sintesi delle valutazioni intermedie Leader+" viene rilevato che Leader ha indotto sinergie con altre politiche e programmi dell'UE, in particolare sul tema relativo alla "qualità della vita".

Le priorità tematiche dei diversi programmi di coesione coincidono inoltre in maniera diffusa con quelle più “tradizionalmente” sviluppate dal Leader, quali l’ambiente e il territorio, le risorse naturali e culturali, la competitività e l’innovazione, la qualità della vita e il miglioramento dei servizi di accessibilità alle aree rurali.

In termini finanziari, le dotazioni maggiori vengono attribuite ai temi dell’ambiente, prevenzione di rischi, valorizzazione del patrimonio naturale (28% delle risorse complessive stanziati dai programmi); al tema dell’energia e delle fonti energetiche (31%) e allo sviluppo socioeconomico sostenibile delle aree, alla loro integrazione e all’innovazione (28%).

Nel quadro di tali azioni e programmi di cooperazione cofinanziati nell’ambito delle politiche di coesione, l’esperienza maturata nell’ambito delle precedenti edizioni di Interreg, il forte grado di rappresentatività e di radicamento territoriale e infine l’integrazione verticale (livelli istituzionali) e orizzontale (multisetorialità) delle partnership<sup>29</sup>, conferisce ai GAL un ruolo chiave e un potenziale vantaggio competitivo nei processi di attuazione della programmazione unitaria regionale, rispetto ad altri potenziali agenti di sviluppo locale.

## 11.9 Conclusioni

La lettura dei PSR evidenzia come l’approccio Leader non rappresenti l’unico approccio “integrato” attivabile, anzi, nella gran parte di casi è piuttosto uno degli approcci seguiti. Fa eccezione la strategia del PSR ligure che prevede l’approccio Leader come unica modalità di progettazione integrata territoriale. Numerosità e modalità di azione di un insieme multiforme di strumenti<sup>30</sup> induce la considerazione che quanto più sono gli strumenti “alternativi” tanto più l’approccio Leader rischia di rimanere residuale (perché riferito ad ambiti territoriali più circoscritti, a specifiche misure di intervento e con una dotazione finanziaria spesso più contenuta rispetto agli altri strumenti).

Leader ha avuto un effetto “dirompente” nella cultura della programmazione, un effetto che va ben al di là delle risorse che ha messo a disposizione dei territori o degli effetti dei singoli piani o interventi finanziati. L’effetto del metodo, si è detto, è immediatamente individuabile nell’assetto della programmazione dello sviluppo rurale già nel periodo 2000-2006 e, in maniera ancor più evidente, nell’attuale.

La programmazione 2007-2013, pur rafforzandone la portata, non attribuisce al Leader un ruolo decisivo e sembra esserci uno scollamento tra obiettivi strategici, formulazioni regolamentari, programmi di attuazione. Leader rappresenta solo uno degli approcci integrati a disposizione del territorio e ciò determina, anche alla luce della esperienza nel periodo 2000-2006, la nascita di strumenti e partenariati plurimi, che favoriscono quello che è stato definito uno “spazio affollato di *governance*”<sup>31</sup>. L’attuazione dei diversi strumenti sul territorio porterà in evidenza la bontà della scelta di prevedere differenti approcci integrati o, al contrario, verificherà se si è ingenerata confusione e sovrapposizione di soggetti, ruoli e competenze, facendo fallire obiettivi di concertazione e concentrazione a livello territoriale. Un altro ostacolo all’esplicitarsi delle potenzialità del Leader - la capacità di incidere sui contesti di intervento - è rappresentata dalla quota minima del FEASR da destinare all’Asse 4. Nel regolamento (CE) n. 1698/2005 il Consiglio “blinda” una percentuale di risorse che, sembra essere poco adeguata rispetto agli obiettivi che si attribuiscono all’approccio.

29 Nel merito i rapporti regionali di valutazione intermedia Leader+ rilevano che i GAL vantano nella maggior parte dei casi un forte grado di rappresentatività verticale e orizzontale dei territori di riferimento.

30 Fra gli strumenti di progettazione integrata adottati dalle diverse Regioni troviamo, fra gli altri, i progetti integrati di filiera, i progetti integrati territoriali, i progetti collettivi. Per un approfondimento degli stessi si rimanda al Capitolo IV del Rapporto.

31 Definizione coniata in seno alla valutazione dei Patti territoriali europei.

La nuova programmazione non sempre tiene conto delle criticità che hanno caratterizzato i periodi precedenti e il mancato intervento con delle soluzioni più idonee crea un ulteriore limite all'utilizzo dell'approccio.

I tempi di *delivery* di Leader hanno caratterizzato, in maniera negativa, le edizioni precedenti del Programma. Difficoltà nella sua messa in campo ritardi nella programmazione e nell'avvio, nell'attuazione degli interventi, nei pagamenti. Gran parte dei ritardi sono stati accumulati "a monte", interessando gli assetti istituzionali regionali che, pur maturando negli anni la conoscenza dei meccanismi del Programma, hanno in molti casi segnato il passo, organizzando con difficoltà le fasi di predisposizione dei Programmi operativi, di concertazione con i territori, di pubblicazione del bando, di selezione dei PSL. Con l'attuale programmazione, Leader non necessita di un Piano operativo ad hoc ma comunque resta caratterizzato dalla "lunghezza" dei tempi di *delivery*: il reg. (CE) n. 1974/2006 dispone che le Autorità di Gestione indichino gare per la selezione delle strategie Leader entro due anni dall'approvazione del PSR, tempi forse abbondanti vista l'esperienza acquisita dalle amministrazioni regionali (almeno nell'Europa a 15). Tempi così lunghi nello *start up*, nelle passate programmazioni, hanno spesso inficiato la qualità del Programma sul territorio (comprimendo i tempi di attuazione e determinando, a causa dei meccanismi di disimpegno dati dall'n+2, un ricorso ai cosiddetti "progetti coerenti o sponda" a scapito del carattere di innovatività dell'azione Leader).

Una delle caratterizzazioni di Leader è stata l'approccio innovativo che nell'attuale programmazione non riveste più carattere obbligatorio, passa in second'ordine quella mission di ricerca e sperimentazione di nuove soluzioni per lo sviluppo di aree rurali che aveva caratterizzato l'Iniziativa nelle sue tre edizioni precedenti.

La valutazione di Leader è stata a volte "parziale", limitata nei suoi aspetti quantificabili e ha mostrato difficoltà di "misurabilità" a causa del suo carattere immateriale e integrato. Poca attenzione è stata riservata (nella ricerca di metodi, strumenti, indicatori) a caratteri che costituiscono l'essenza stessa dell'approccio, vale a dire il valore aggiunto dell'azione integrata e multisettoriale degli interventi, il sistema di relazioni che si creano tra gli attori del livello locale (istituzionali – orizzontali e verticali - informali, con i partner della cooperazione e con gli altri soggetti della rete), alla natura e all'azione del partenariato GAL. Nella passata programmazione le "linee guida per la valutazione del Leader+" predisposte a livello comunitario, sono state spesso sottovalutate o disattese e comunque non sono riuscite a evidenziare risultati e impatti del Programma misurabili.

Un limite del Programma Leader è consistito nella sua scarsa capacità di rendere conto del proprio operato/ azioni condotte e dei risultati raggiunti dal territorio grazie all'intervento realizzato. In altre parole il Programma non è riuscito quasi mai a rispondere al principio di *accountability*, in riferimento sia ai singoli territori interessati, sia verso l'esterno o meglio verso il sistema Paese. Rispondere ai principi di *accountability* deve rappresentare un impegno per l'approccio Leader e per i singoli Programmi locali, un *must* necessario per dimostrare e rendere visibile la sua capacità di generare "valore" per la comunità di riferimento, di misurare e rendere riconoscibile tale "valore", dimostrando inoltre il corretto e "congruo" utilizzo delle risorse pubbliche per raggiungere l'obiettivo di sviluppo territoriale.

Dalle considerazioni precedenti emergono quelle che possono essere definite le nuove sfide dell'approccio Leader nell'attuale fase di programmazione che investe tutti gli attori del processo di sviluppo:

- recuperare l'innovazione e la sperimentazione di soluzioni originali per i contesti di intervento
- migliorare l'interazione tra il mondo rurale e le altre componenti del territorio, varcando i confini delle tematiche prettamente immateriali e aprendo l'approccio all'integrazione anche con questioni più ampie legate all'agricoltura, all'ambiente, ai servizi, ecc.

- Leader deve imparare a “raccontarsi” e a “misurarsi” al territorio e al sistema Paese, come approccio con una forte carica innovativa, che prevede un’ampia partecipazione e condivisione, come strumento che realizza un insieme di azioni coordinate che determinano (e in alcune realtà hanno già contribuito a determinare) crescita di competenze, capacità organizzative e relazionali, e crescita socio economica dei territori rurali; questo miglioramento della “comunicazione” può e deve essere agevolato dall’adozione di sistemi di autovalutazione dei GAL e dell’azione dei Piani di sviluppo
- consentire una maggiore partecipazione della società civile e dei soggetti economici locali al fine di conquistare - il GAL - un ruolo più incisivo sul territorio (spesso a livello dei GAL il protagonismo è stato impersonato più dai soggetti pubblici locali).

Un discorso a parte merita, infatti, il soggetto che attua l’approccio Leader. La nuova impostazione programmatica dei PSR ribadisce l’originalità del soggetto GAL prevedendo che “... a livello decisionale il partenariato locale le deve essere composto almeno per il 50% dalle parti economiche e sociali e da altri rappresentanti della società civile quale gli agricoltori, le donne rurali, i giovani e le loro associazioni<sup>32</sup>” rimarcando il protagonismo del tessuto locale che deve partecipare ai processi di sviluppo. Il regolamento dunque riafferma con forza la centralità dei GAL nelle dinamiche di sviluppo, ne riconosce ruolo e competenze: i GAL guadagnano la funzione di soggetti intermediari di politiche di sviluppo a livello locale, e conquistano un ruolo che travalica il loro campo di azione locale e si estende verso una visione “globale-locale” una dimensione ampia, frutto di relazioni sempre più articolate. Questa evoluzione di prospettive induce un ampliamento degli obiettivi del GAL, investe la crescita e la diversificazione delle relative competenze, determina un aumento della complessità dei processi e dei rapporti che i GAL sono chiamati a gestire. I GAL, in altre parole, hanno nell’ambito dell’attuale programmazione l’opportunità di divenire lo spazio di sintesi, a livello territoriale, tra le diverse politiche e strumenti integrati a sostegno dello sviluppo, rappresentando il soggetto che “pilota” lo sviluppo nella propria area.

Dalla lettura del regolamento sullo sviluppo rurale e dei PSR emerge che le attività che sostanziano il GAL restano essenzialmente l’animazione, la definizione della strategia locale e la selezione di progetti provenienti dal territorio. L’importante novità della programmazione 2007-2013 è che i GAL non avranno più funzioni di tipo contabile e finanziario in quanto pagamenti e controlli sono trasferiti all’Organismo Pagatore (in sei casi si tratta di operatori regionali<sup>33</sup>, nel resto delle regioni sono demandati all’AGEA). L’intento del legislatore è facilmente interpretabile nel recupero del carattere tipico del GAL quale soggetto di animazione e di sviluppo, liberandolo da gravose incombenze, improprie rispetto al suo ruolo, e che hanno sottratto notevoli energie in attività poco attinenti alla vera natura. Con questa novità i GAL potranno canalizzare la propria energia su aspetti di maggior spessore. In particolare potranno dedicare la massima attenzione alla funzione di Agenzia di Sviluppo capace di attivarsi sul territorio in azioni di animazione, sensibilizzazione, informazione e formazione, aspetti troppo spesso trascurati nella passata programmazione per mancanza di tempo e di risorse dedicate. La perdita della gestione finanziaria da parte del GAL, tuttavia, potrebbe far emergere problemi in termini di perdita di potere e credibilità della struttura GAL (che non potrà esercitare un controllo sulle decisioni di liquidazione delle spese), in termini di rapporti diretti, di consolidata fiducia con i beneficiari finali, in termini di velocità dei flussi finanziari (i tempi di liquidazione potrebbero oltremodo allungarsi rispetto alla precedente programmazione dovendo prevedere anche il passaggio dell’Organismo Pagatore). Questi problemi potrebbero determinare una “crisi di concorrenza” tra strategia integrata proposta dai PSL e domande di finanziamento singole (a vantaggio

---

<sup>32</sup> Art 62 regolamento (CE) n. 1698/2005

<sup>33</sup> Lombardia, Toscana, Veneto, Sardegna, Basilicata, Emilia Romagna.

di queste ultime, per loro natura di più facile e veloce liquidabilità) e tra PSL e Progetti integrati territoriali (questi ultimi di peso finanziario e “politico” sensibilmente maggiore).

Per limitare ripercussioni negative che limiterebbero la portata e le potenzialità del metodo è necessario uno sforzo organizzativo delle Regioni nell’assicurare efficienza degli Organismi Pagatori monitorando velocità e avanzamenti della spesa e nello stesso tempo consolidare il GAL e il processo di sviluppo e promozione del territorio riconoscendo ai Piani di sviluppo locale il ruolo più volte ribadito in termini di principio. Dal canto loro anche i GAL dovranno confrontarsi con nuovi compiti: ricerca di complementarità con politiche di sviluppo regionali e settoriali, coinvolgimento di nuovi partner e capacità di gestione di partenariati allargati, intese più strette con il sistema economico e produttivo locale saranno le nuove sfide dei GAL (per la maggior parte vecchi GAL con una nuova veste) che divengono in definitiva soggetti capaci di qualificare il percorso di sviluppo del territorio.

In ultimo, qualche considerazione sulla cooperazione che rappresenta uno strumento interessante ed efficace per lo sviluppo dei territori rurali anche se caratterizzato da aspetti che ne rendono complessa la sua attuazione. Diviene necessario, quindi, che le iniziative di cooperazione siano supportate da un’efficace assistenza tecnica svolta in ambito nazionale e coordinata a livello europeo in modo da consentire il superamento delle principali difficoltà attuative (procedurali, economico-finanziarie, metodologiche, ecc.). Per questo motivo alla Rete rurale nazionale è affidato il compito di svolgere un’attività di sostegno tecnico e metodologico ai partenariati rurali interessati ad avviare iniziative di cooperazione nell’intento sia di favorire la realizzazione di progetti sostenibili sia di promuovere la realizzazione d’iniziative di portata più ampia tramite l’integrazione tra la cooperazione promossa in ambito Leader e gli altri strumenti di cooperazione europea.

## CAPITOLO 12

# LA NUOVA PROGRAMMAZIONE IN EUROPA: STRATEGIE, DINAMICHE E RAPPORTI CON LE ALTRE POLITICHE

### 12.1 Introduzione

Dopo la recente riforma che ha introdotto alcune rilevanti novità nell'impalcatura delle politiche di sviluppo rurale 2007-2013, si è ormai avviato in tutta Europa il processo attuativo, sia pure con le consuete diversità tra Paesi. Siamo nella fase di pieno regime della nuova programmazione, anche se i risultati disponibili non consentono di andare oltre la mera analisi finanziaria e procedurale delle diverse misure. Siamo anche nella fase iniziale di un dibattito sul futuro dell'intera PAC e sulle esigenze di riforma. Numerose e sostanziali critiche si levano da più parti su questa politica in funzione della revisione futura del bilancio comunitario.

In questo capitolo prenderemo in considerazione il quadro europeo, cercando di enucleare le principali differenze che si manifestano tra i Paesi UE, sia per quanto attiene all'impostazione della programmazione sia agli strumenti di attuazione e *governance* dei programmi. I nuovi regolamenti che definiscono il quadro giuridico dello sviluppo rurale hanno introdotto diverse novità che, per brevità, possiamo riassumere nei seguenti punti: a) introduzione di un fondo unico (FEASR) e di un solo programma in cui confluiscono risorse e misure di intervento per lo sviluppo rurale; b) adozione di un approccio strategico alla programmazione, con la definizione di quattro obiettivi prioritari; c) inserimento del Leader nel *mainstream* dei Programmi di sviluppo rurale.

Il recepimento di queste novità è stato notevolmente differenziato, non solo tra Stati membri, ma anche tra regioni nello stesso Paese. Il caso dei Paesi a forte decentramento regionale (Italia, Spagna e Germania) appare emblematico, tanto che per singoli aspetti la diversità interregionale appare anche più ampia della diversità tra Paesi. Il primo obiettivo di questo capitolo è quello di tentare di mettere in luce alcune delle principali problematiche emergenti sulle strategie disegnate nei diversi contesti nazionali. In particolare si vuole cercare di individuare alcuni fondamentali *pattern* nella concezione che i diversi Paesi membri adottano per promuovere gli interventi pubblici nelle aree rurali. Vedremo che, come del resto si era già delineato nella passata programmazione, vi sono approcci molto diversi nell'allocazione delle risorse per tali interventi. In secondo luogo, si cercherà di mettere in evidenza che le diversità di strategie tra Stati membri dipendono da diverse motivazioni, non tutte connesse esclusivamente alle caratteristiche e ai fabbisogni delle aree rurali, ma legate anche al modo in cui i PSR si inseriscono nella programmazione nazionale.

### 12.2 La programmazione 2007-2013 in Europa: le strategie dei 27 Stati membri

Come si orientano i diversi Stati membri nella allocazione finanziaria delle risorse per lo sviluppo rurale? Quali cambiamenti si possono registrare rispetto alla precedente fase 2000-2006? Come sono state recepite le norme relative alle soglie minime per Asse e in quale misura quelle norme hanno dato maggior impulso a una strategia più orientata sui bisogni del "rurale allargato" rispetto a quelle del rurale agricolo?

Su tali quesiti l'analisi dei PSR può offrire elementi di riflessione, gettando luce sulle principali differenze interne all'Europa a 27 Paesi. Le strategie dei PSR e quindi l'allocazione delle risorse del FEASR possono risentire, in forma più o meno accentuata, da Paese a Paese (o da regione a regione) della quantità di risorse e del tipo di interventi assunti dalle suddette politiche, come vedremo meglio

più avanti. Ciò comunque non rende del tutto priva di utilità l'analisi dei PSR, specie se si considera che essi rappresentano una delle fonti relativamente più rilevanti di risorse (e in alcuni Paesi indubbiamente la più rilevante in assoluto) per azioni di sviluppo rurale.

L'analisi che qui viene presentata si concentra su tre aspetti dell'allocazione interna delle risorse:

- la distribuzione tra le quattro priorità dei piani (assi)
- la distribuzione interna ad alcuni assi
- il ruolo assegnato all'approccio Leader.

La concentrazione su quattro obiettivi generali prioritari, introdotta dalla riforma del FEASR, rappresenta indubbiamente una caratteristica peculiare della programmazione dello sviluppo rurale. Negli altri fondi, invece, la definizione degli obiettivi generali è lasciata agli altri Stati membri. Nel caso del FEASR questa definizione è contenuta già nel regolamento istitutivo del Fondo e ha indubbiamente il vantaggio di consentire una struttura comune alla programmazione. Diverse analisi, condotte a livello europeo e anche direttamente dalla stessa Commissione europea, hanno evidenziato alcune scelte di fondo dei PSR in Europa. Tuttavia va considerato che solo di recente si è potuto disporre di informazioni consolidate sulla spesa programmata (CE, 2008) e quindi l'analisi che qui presentiamo è basata sui piani finanziari definitivi per il complesso di Paesi e Regioni titolari di programmi.

*Quali cambiamenti nelle strategie generali di intervento rispetto al 2000-2006?*

Guardando all'allocazione globale, tra le quattro priorità si nota immediatamente che sia nel periodo 2000-2006 che in quello attuale l'Asse 1 mantiene una predominanza relativa (tabella 12.1). La situazione non muta sostanzialmente se il confronto viene fatto in termini di spesa UE invece che di spesa pubblica totale. La scelta per l'ambiente e la gestione del territorio è stata fortemente enfatizzata dopo la riforma Mac Sharry e più recentemente dalla riforma Fishler e ha permeato le strategie dello sviluppo rurale in tutti i Paesi negli ultimi due periodi di programmazione. La facilità di gestione e la relativa velocità di spesa di tutte le misure dell'Asse 2 hanno inoltre accresciuto ulteriormente per tutti i Paesi "l'appetibilità" relativa di questo genere di interventi.

**Tabella 12.1 - Allocazione delle risorse tra le priorità dello sviluppo rurale. Confronto tra 2000-2006 e 2007-2013 (miliardi di euro)**

Asse	Spesa pubblica				Spesa UE			
	2000-2006	%	2007-2013	%	2000-2006	%	2007-2013	%
Asse 1	32,739	37,2	50,406	34,0	19,62	37,2	31,327	34,5
(di cui Leader)	0,0021		0,0072		0,015		0,045	
Asse 2	44,321	50,3	68,213	46,0	26,154	49,6	39,818	43,8
(di cui Leader)	0,006		0,003		0,004		0,017	
Asse 3	8,237	9,4	24,323	16,4	5,274	10,0	16,014	17,6
(di cui Leader)	0,131		6,106		0,093		3,791	
Asse 4	1,964	2,2	1,74	1,2	1,088	2,1	1,097	1,2
(cooperazione e spese GAL)								
Altre misure	0,822	0,9	3,722	2,5	0,591	1,1	2,571	2,8
<b>Totale</b>	<b>88,083</b>	<b>100,0</b>	<b>148,404</b>	<b>100,0</b>	<b>52,727</b>	<b>100,0</b>	<b>90,827</b>	<b>100,0</b>
<b>Totale Leader</b>	<b>2,103</b>	<b>2,4</b>	<b>7,856</b>	<b>5,3</b>	<b>1,200</b>	<b>2,3</b>	<b>4,950</b>	<b>5,4</b>

Fonte: Mipaaf

L'Asse 1 e, in ultimo, l'Asse 3 seguono l'Asse 2 in termini di importanza in entrambi i periodi. Va sottolineato indubbiamente, soprattutto per l'Asse 3, l'effetto "salvaguardia" che ha generato la

soglia minima imposta dal regolamento<sup>1</sup>. Questa norma, in realtà, ha generato due effetti a livello europeo: da un lato, ha garantito che le misure a carattere territoriale non venissero del tutto svuotate dalle pressioni delle lobby agricole, che non hanno mai visto di buon occhio un allargamento della spesa a soggetti diversi dai loro associati; dall'altro ha stimolato le amministrazioni a fare un uso maggiore di questi strumenti, soprattutto laddove esistevano le condizioni per farlo e i fabbisogni espressi dal mondo rurale "allargato" riuscivano a imporre una visione più ampia del rurale. A una analisi più attenta è proprio la spesa a carattere territoriale che manifesta le dinamiche più forti tra i due periodi di programmazione. Pur scontando il fatto che cresce tutta la spesa programmata per lo sviluppo rurale, soprattutto per effetto dell'aumento del budget complessivo (si passa da 15 a 27 Paesi membri), emerge chiaramente una crescita relativa piuttosto accentuata sia dell'Asse 3 sia degli interventi Leader (tutto ciò che rientra nell'Asse 4: nel primo caso nel 2007-2013 la spesa pubblica programmata viene triplicata, mentre nel caso del Leader si quadruplica. Appare evidente quindi che, almeno sul piano dell'allocazione delle risorse, la definizione di due obiettivi generali comuni a tutti gli Stati membri (Assi 3 e 4) e la fissazione dei valori di soglia minima abbia contribuito a qualche riequilibrio interno a favore della dimensione territoriale della politica di sviluppo rurale. Ciò è sicuramente vero, quantomeno, rispetto al periodo 2000-2006 (tabella 12.1).

#### *Differenti strategie tra Stati membri*

Guardando alla composizione delle priorità nell'UE a 27 si possono indubbiamente individuare alcune grandi differenze tra Stati membri, che riflettono una visione diversa del ruolo del PSR.

Una prima grande differenza si riscontra tra vecchi e nuovi Stati membri. La figura 12.1 mette chiaramente in evidenza un comportamento abbastanza omogeneo nei nuovi Paesi nell'allocazione delle risorse tra le due principali priorità dei PSR. Nei vecchi Paesi, invece, le scelte sono molto più differenziate: da un lato, infatti, si nota una robusta preferenza per l'Asse 2 nella gran parte dei Paesi del Nord Europa (III quadrante), tanto che in almeno quattro di essi (Finlandia, Regno Unito, Irlanda e Austria) le misure di questo asse vanno ad assorbire tra il 70 e l'80% delle risorse pubbliche dei PSR. Dall'altro, abbiamo un gruppo di Paesi (Portogallo, Spagna, Grecia e Belgio) che mostrano un maggior orientamento verso la competitività settoriale. Questi due poli si erano già delineati nella programmazione 2000-2006 (Mantino, 2008), il che induce a pensare a scelte radicate nell'assetto istituzionale, non dettate da motivazioni congiunturali ma da strategie ormai consolidate in questi due gruppi di Paesi.

A monte di queste diversità di scelta vi sono indubbiamente diversi fattori che qui conviene ricordare e che agiscono con intensità diversa tra i vari Paesi:

- a) fabbisogni di interventi differenziati, essenzialmente dettati dalla struttura socioeconomica del settore agricolo
- b) una diversa collocazione del PSR nel quadro complessivo delle politiche pubbliche per il settore agricolo. Ad esempio, nel Regno Unito la predominanza delle misure dell'Asse 2 è dovuta al grande favore accordato a questo sistema di aiuti in funzione della produzione di beni pubblici ambientali e al fatto che altre tipologie di intervento sono assunte direttamente dalla politica nazionale. Per contro, in Grecia, la predominanza delle misure per la competitività deriva, oltre che dalle specifiche esigenze di ammodernamento delle aziende, anche dal fatto che le politiche naziona-

---

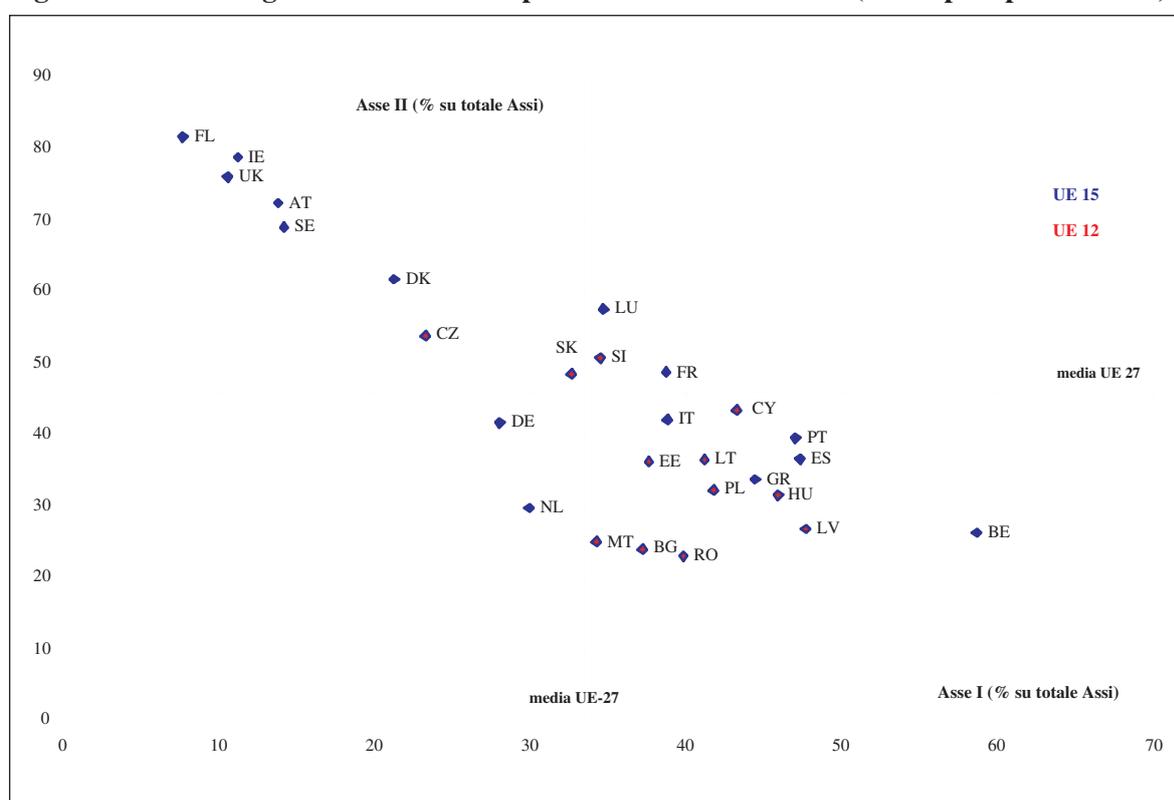
<sup>1</sup> Si ricorda che l'art. 17 del regolamento (CE) n. 1698/2005 imponeva per l'Asse 3 una soglia minima del 10% nel budget del contributo comunitario di ciascun Piano di Sviluppo Rurale, analoga a quella stabilita per l'Asse 1. Per l'Asse 2 invece la soglia minima è stata fissata al 25% del budget.

li destinano ben poche risorse per queste finalità e il PSR costituisce la principale fonte di finanziamento strutturale per il settore agricolo

c) un terzo fattore può essere legato a una certa *path-dependency* nella definizione delle politiche, per cui il ruolo del passato (consuetudine con gli strumenti utilizzati, facilità di spesa, semplicità amministrativa per i beneficiari, ecc.) incide notevolmente nella scelta delle misure di intervento più rilevanti. Questo fattore incide soprattutto nel determinare il peso del sostegno degli investimenti aziendali e delle più consolidate misure a premio (indennità compensative per le zone svantaggiate e premi agroambientali), che appaiono ormai tra gli strumenti più ordinari di sostegno del settore agricolo in quanto tale.

Va notato che tra i due poli si inseriscono alcuni Paesi che fanno scelte diverse: tra questi spiccano il caso della Germania (nel suo complesso) e dell'Olanda, per i quali i due assi più importanti cedono un po' il passo agli Assi 3 e 4 che raggiungono (in Germania) o addirittura superano (in Olanda) il 25% del budget. Situazione del tutto opposta si può notare in Francia dove i primi due assi assorbono la stragrande maggioranza del budget.

**Figura 12.1 - Peso degli Assi 1 e 2 nei PSR per Paese membro UE - 27 (% su spesa pubblica tot.)**



#### *Le scelte prioritarie all'interno degli Assi*

La strategia a favore della competitività privilegia, a dispetto di quanto indicato dagli stessi Orientamenti comunitari per lo sviluppo rurale 2007-2013<sup>2</sup>, gli interventi sul capitale fisico piuttosto che sul capitale umano o sulla qualità dei prodotti: ben il 70% delle risorse pubbliche totali (UE-27) dell'Asse 1 vanno al potenziamento del capitale fisico e solo 1/4 al capitale umano. Qui la variabili-

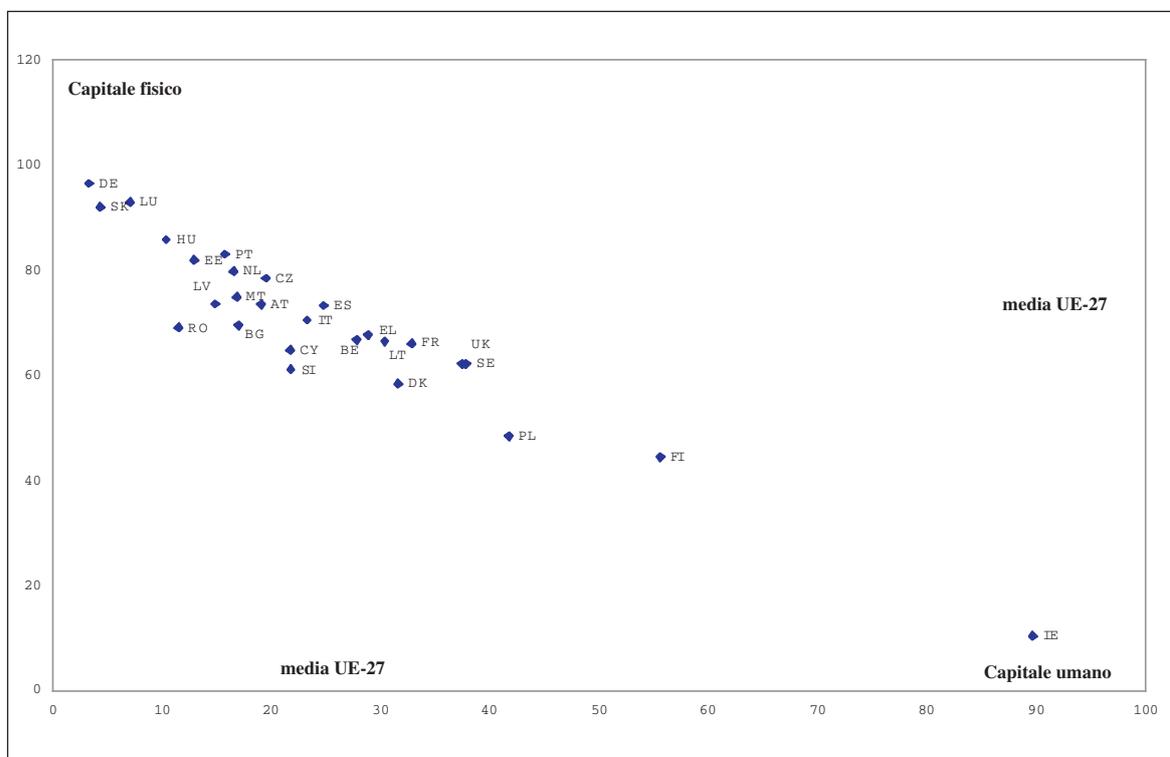
<sup>2</sup> I quali sottolineano l'importanza di un riequilibrio rispetto al passato degli interventi per il capitale fisico a favore di quelli per il capitale umano e la qualità dei prodotti agricoli.

tà tra Paesi non è tanto tra nuovi e vecchi Stati membri, quanto tra una prevalenza di Paesi che privilegia nettamente il capitale fisico e una minoranza di Paesi che considerano con grande attenzione il miglioramento del capitale umano (a partire da Francia, Regno Unito, Svezia e Polonia) o addirittura danno una forte preferenza al fattore umano (Finlandia e Irlanda). Pertanto, salvo alcuni casi, che meriterebbero un approfondimento qualitativo, la competitività è ancora fortemente basata su una visione che mette al centro la dotazione di capitale fisico, trascurando altre leve di sviluppo aziendale, certamente più complesse da manovrare ma forse più efficaci rispetto all'obiettivo (figura 12.2).

Più complessa e articolata si presenta invece l'allocazione interna agli assi con un profilo territoriale (Assi 3 e 4). L'analisi dei quali merita un'attenzione particolare, considerato che entrambi, come si è visto, hanno registrato una crescita relativa di tutto rilievo. Ma nel contempo vale la pena di sottolineare che la comprensione del vero potenziale innovativo di questi due assi dipende, più che dalla dimensione relativa della dotazione finanziaria, dalla combinazione di misure prescelte.

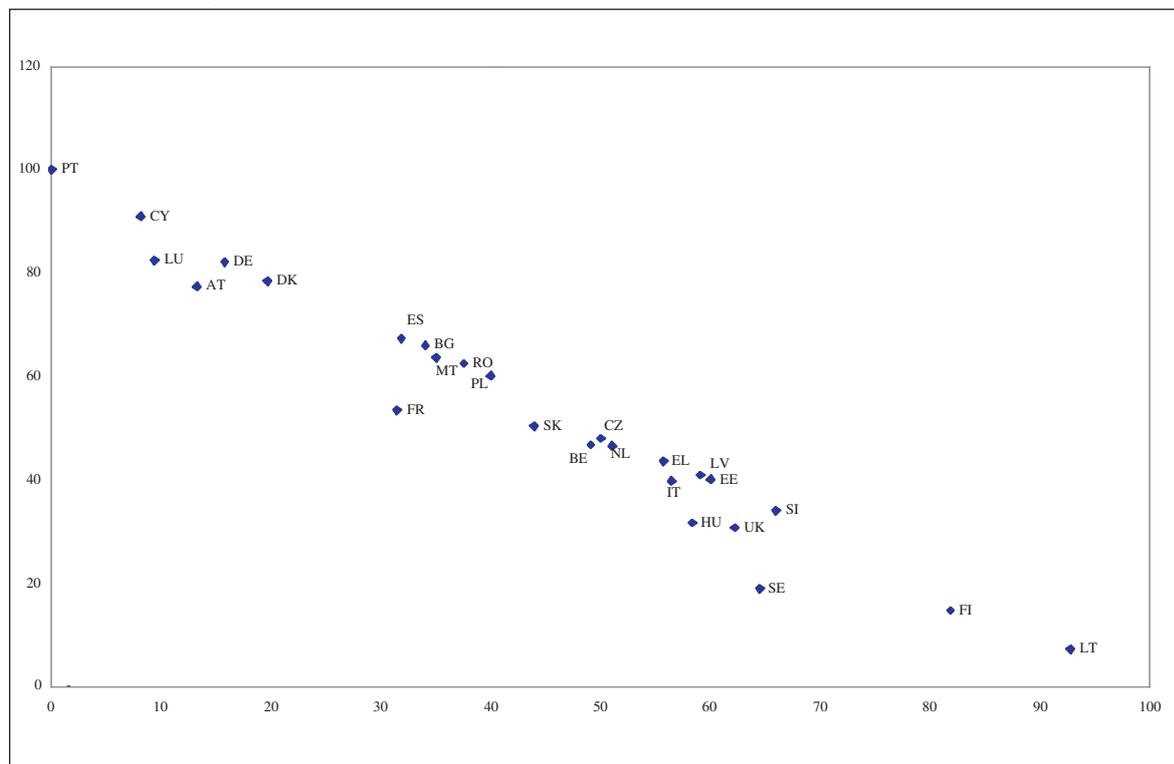
L'Asse 3 si articola solitamente in due grandi obiettivi generali: diversificazione delle economie rurali, da un lato, e miglioramento della qualità della vita dall'altro. Il primo più orientato al contesto generale, il secondo alla promozione di attività economiche diverse e/o complementari all'agricoltura. La figura 12.3 ci dice che, in realtà, questi due obiettivi si sono rivelati alternativi in una buona parte dei Paesi UE. Infatti si configurano scelte radicalmente spostate verso la qualità della vita (Portogallo, Cipro, Lussemburgo, Austria, Germania) o, viceversa, verso la diversificazione (Lituania, Finlandia, Svezia). Non ci sembra tuttavia che emergano, in questa allocazione, *patterns* legati alle caratteristiche dei Paesi.

**Fig.12.2 - Peso relativo delle priorità capitale fisico e capitale umano nell'Asse I (% della spesa pubblica sul totale dell'Asse)**



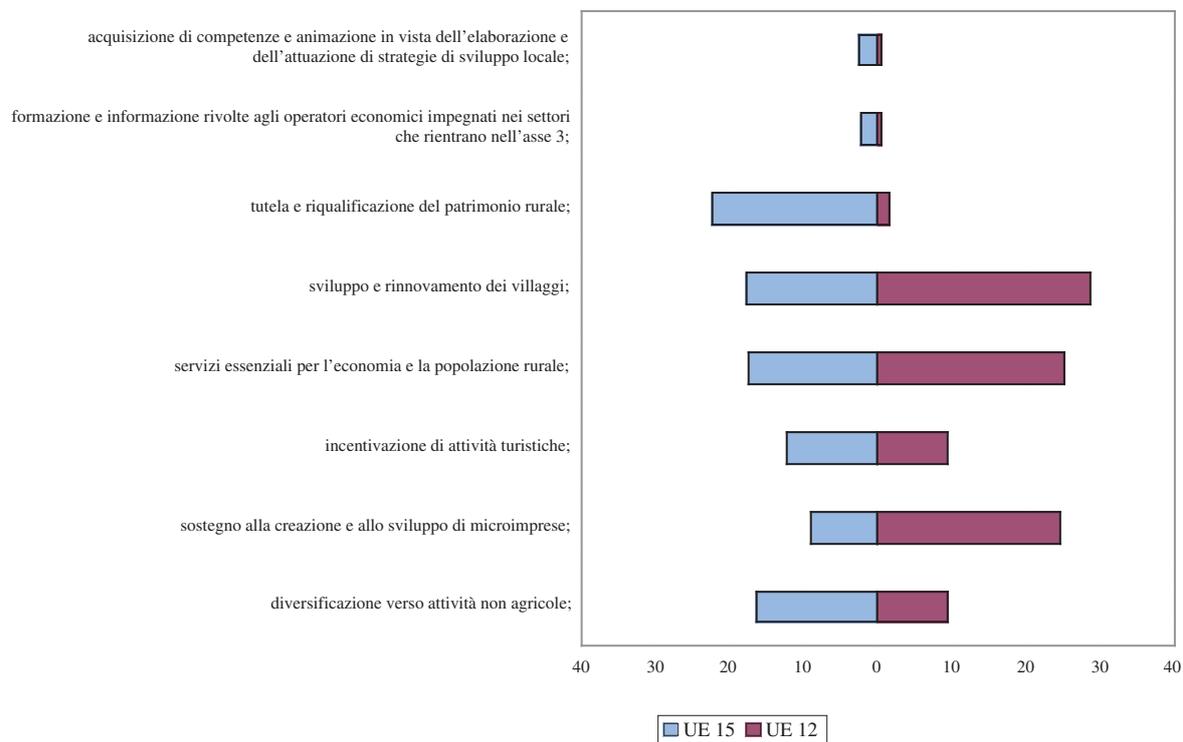
Fonte: PSR 2007-2013 Paesi UE

**Fig. 12.3 - Peso relativo dei due obiettivi prioritari dell'Asse III (% sulla spesa pubblica dell'Asse)**

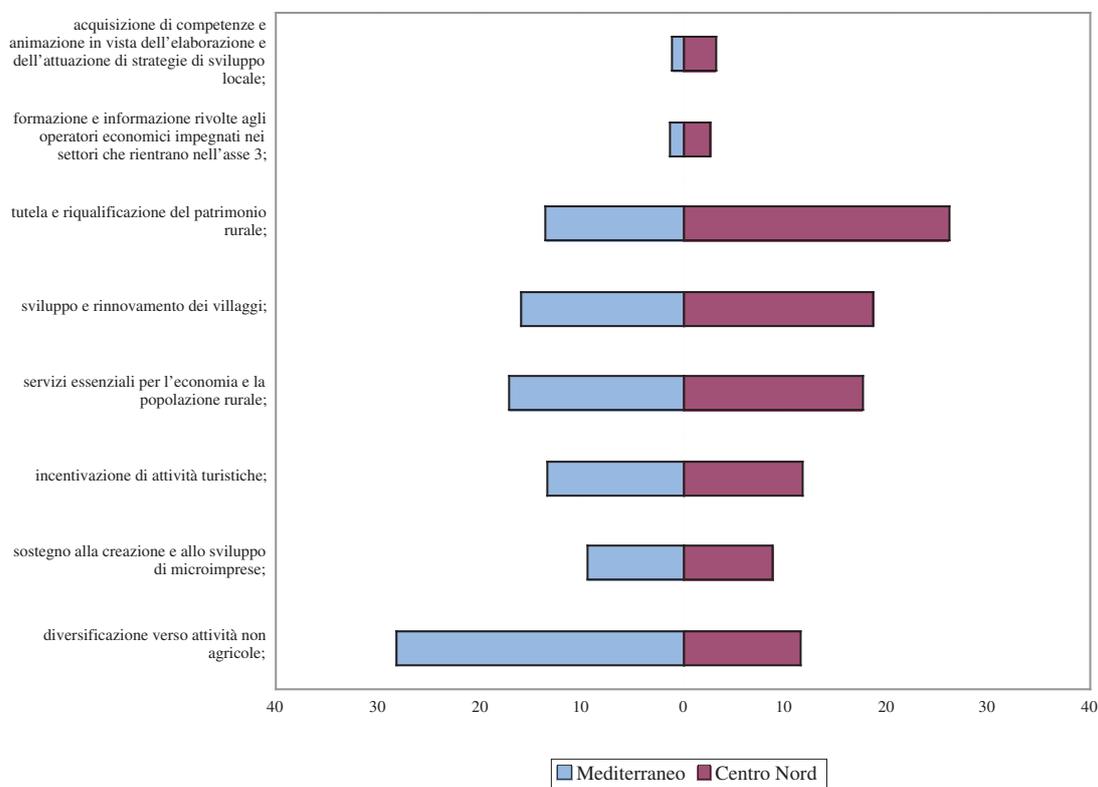


Guardando invece alla scelta delle singole misure, le differenze più significative sono quelle che emergono tra nuovi e vecchi Stati membri (figura 12.4), da un lato e all'interno dei secondi, tra Sud e Nord Europa (figura 12.5). I nuovi Stati membri guardano al rurale con una visione più ampia dei bisogni di intervento, privilegiando le micro imprese extragricole, i servizi alla popolazione, i villaggi rurali. I vecchi Stati membri, invece, prediligono nettamente due misure con una forte connessione con l'agricoltura: la diversificazione verso attività non agricole e la tutela e riqualificazione del patrimonio rurale. All'interno del gruppo dei vecchi Stati membri, tuttavia, l'orientamento "settoriale" delle misure dell'Asse 3 è più pronunciato nel Sud Europa che nei Paesi del Nord Europa (figura 12.5). Questi orientamenti sono legati in parte a fabbisogni diversi di intervento, ma anche al diverso peso delle lobby agricole che nel Sud Europa e, più in generale, nei vecchi Stati membri condizionano fortemente l'allocazione delle risorse verso misure che, anche in un asse che ha una visione potenzialmente più ampia, vedono gli agricoltori come principali beneficiari. Va rilevato, a onor del vero, che non tutti i vecchi Stati membri seguono questa visione settoriale dell'Asse 3: significative eccezioni sono rappresentate da Paesi che concentrano una buona fetta di interventi dell'Asse nei servizi alla popolazione (Danimarca: 57,8%, Lussemburgo: 40%, Austria: 35,5%) o nelle micro imprese (Finlandia: 36,6%) o ancora in combinazioni di queste misure (es. Germania: oltre 50% tra servizi alla popolazione e villaggi rurali). Si tratta di eccezioni che rivelano un'apertura dei PSR verso i bisogni più ampi dei territori rurali, soprattutto in quelle regioni dove i fabbisogni di fasce più ampie della popolazione sono riuscite a imporsi nei processi di concertazione che hanno accompagnato il *design* dei PSR (Janet et al. 2009). Nei nuovi Stati membri, invece, le condizioni in cui maturano le scelte allocative per l'Asse 3 sono profondamente diverse: da un lato, gli attori rurali riescono a manifestare fabbisogni diffusi di intervento in tutti i campi, evidentemente a causa di carenze che sono più pronunciate, e dall'altro, le ristrettezze dei bilanci pubblici non consentono di coprire questi fabbisogni diversificati con politiche nazionali per cui è fondamentale la programmazione comunitaria a doverli assumere come priorità di intervento.

**Fig. 12.4 - Peso delle misure nell'Asse III nei vecchi e nuovi Stati membri (% della spesa pubblica dell'Asse)**



**Fig. 12.5 - Peso delle misure nell'Asse III nell'UE-15 (% della spesa pubblica dell'Asse)**



Uno dei banchi di prova della programmazione 2007-2013 era proprio il *mainstreaming* dell'approccio Leader, vale a dire l'estensione di Leader al resto della programmazione dello sviluppo rurale. La sfida era originariamente quella di conferire al Leader una portata più vasta, che lo facesse uscire dalla logica del piccolo Programma in una nicchia di sperimentazione e di innovazione. La sfida era chiaramente molto più difficile di quanto gli stessi sostenitori del *mainstreaming* potessero inizialmente immaginare perché, in realtà, il Leader non godeva e non gode tuttora di un favore generalizzato, soprattutto nell'ambito delle amministrazioni di settore. È evidente quindi che ha dovuto scontare una diffusa resistenza a divenire quell'approccio generalizzato a tutto il PSR che la stessa Commissione europea auspicava nel disegnare i nuovi regolamenti. Una fondamentale indicazione sul tipo di *mainstreaming* proviene dal campo di azione assegnato al Leader dai programmi. Ed è proprio a questo riguardo che troviamo la prima discrasia tra le potenzialità dell'approccio e la sua reale applicazione. Pensato per utilizzare tutte le misure del menu offerto dal regolamento, il Leader è stato focalizzato per lo più su obiettivi di diversificazione economica e miglioramento della qualità della vita. In sostanza, il campo di azione del Leader è stato per lo più limitato alle misure di un asse: nella media UE-27 poco più dei due/terzi delle risorse assegnate al Leader sono utilizzate per interventi riconducibili all'Asse 3 (tabella 12.2<sup>3</sup>). Seguono, in ordine di importanza, le risorse per le spese di gestione e animazione e quelle per la competitività settoriale. Trascurabili le spese per la cooperazione e l'ambiente (Mantino, 2008).

Naturalmente questo modo di concepire il ruolo del Leader non è omogeneo, ma può variare da Paese a Paese. Nei nuovi Stati membri, a conferma di una tendenza già segnalata in precedenza, la competitività settoriale trova uno spazio più ampio. In questi Paesi anche le spese di gestione e animazione dei GAL assorbono risorse relativamente maggiori, probabilmente a causa delle maggiori esigenze di investire in *capacity building* locale. Nei Paesi del Nord Europa l'ambiente acquista un po' più di rilevanza nel campo di azione dei GAL: va menzionato in particolare il caso di Svezia e Olanda, che allocano per la priorità ambientale una percentuale significativamente più alta della media UE-27. Si tratta, tuttavia, di eccezioni che non alterano in modo sostanziale la predominanza degli obiettivi tipici dell'Asse 3 nella missione del Leader. Nel caso dei Paesi del Sud Europa, addirittura, il 71% delle risorse complessive Leader viene destinato a misure dell'Asse 3.

**Tabella 12.2 - Composizione % delle misure dell'Asse 4 (Leader) per gruppi di Paesi**

Gruppi Paesi	Competitività	Ambiente	Diversificazione e qualità della vita	Cooperazione	Gestione GAL	Totale
UE-Sud	6,3	2,6	71,3	5,0	14,7	100,0
UE-Nord	7,7	4,9	69,6	5,2	12,6	100,0
UE nuovi SM	12,0	2,7	62,7	7,7	17,9	100,0
Totale	8,1	3,5	68,8	5,0	14,6	100,0

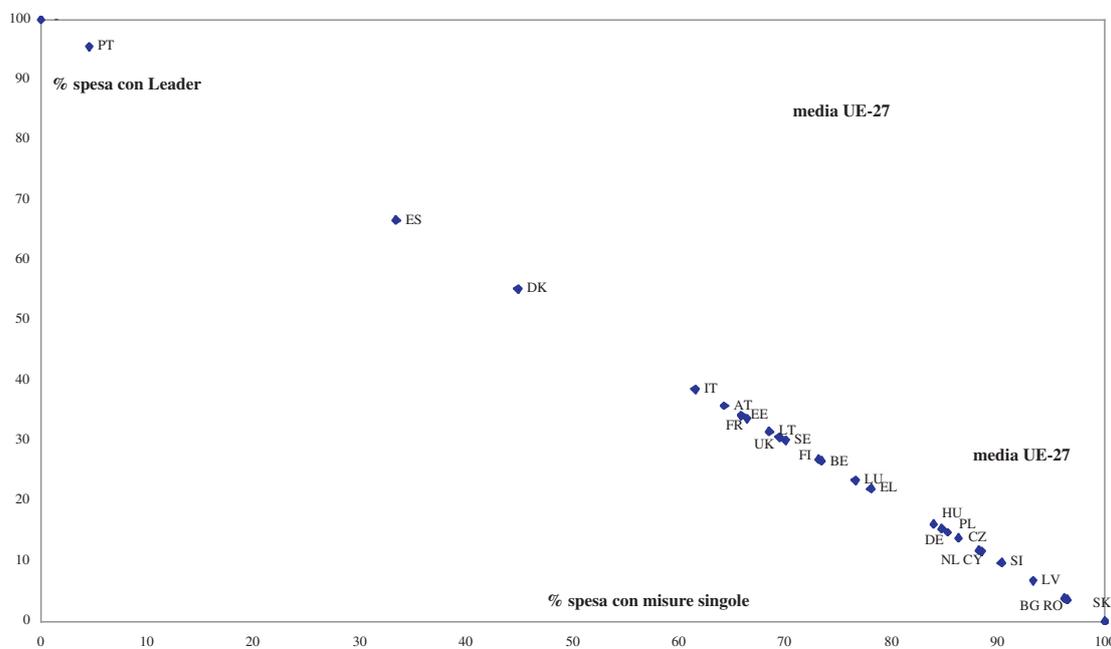
Fonte: elaborazioni INEA su dati PSR

Questa "specializzazione" del Leader può essere letta anche, quasi specularmente, osservando come l'Asse 3 viene impiegato. In sostanza le misure al suo interno possono essere gestite con un approccio Leader oppure autonomamente, in modo separato dalle altre misure e centralmente dall'autorità di gestione. È interessante osservare (figura 12.6) che in alcuni Paesi l'intero Asse 3 è gestito praticamente tramite il Leader, configurando quest'ultimo come l'unica modalità possibile (Irlanda e Portogallo) o quella prevalente (Spagna e Danimarca) per perseguire gli obiettivi generali e spe-

<sup>3</sup> Queste risorse, come abbiamo sottolineato in precedenza, non sono affatto irrilevanti rispetto alla precedente programmazione.

cifici di quest'asse. Questa scelta radicale non è condivisa, invece, da gran parte dei nuovi Stati membri dove invece meno del 20% dell'Asse 3 viene gestito con un approccio Leader. Fatta eccezione per quelli precedentemente menzionati, nei vecchi Stati membri questa quota sale al 30-40%.

**Fig. 12.6 - Modalità di programmazione delle misure dell'Asse III: approccio Leader o misure singole (% sulla spesa pubblica dell'Asse)**



È altrettanto evidente che la “specializzazione” del Leader porta con sé conseguenze negative e positive. Tra le prime vanno menzionate in particolare:

- la limitazione del campo di azione dei GAL. A partire da questa articolazione del budget dei PSR i Piani locali devono adeguare le loro previsioni di spesa e le loro strategie indipendentemente da quelli che sono i fabbisogni che le singole progettazioni locali possono mettere in luce. Si tratta, quindi, di una sostanziale inversione di tendenza rispetto all'autonomia propositiva tipica dell'approccio *bottom-up* inaugurato nel lontano 1989 e poi mantenuto fino a tutto il periodo 2000-2006. Con la nuova programmazione i GAL devono adottare una progettazione che si muove entro binari più stretti e rigidi, forse troppo rispetto alla pur giusta esigenza di orientare l'azione dei Piani locali
- il rischio di svincolare gli interventi sul territorio da quelli degli Assi 1 e 2, rendendoli di fatto autonomi dal resto del PSR. Il concetto di sviluppo rurale che sottende questa nuova impostazione dell'approccio Leader vede più la dimensione della diversificazione e della qualità della vita e trascura totalmente o quasi la dimensione del ruolo dell'agricoltura. Come si possono stimolare processi di sviluppo rurale o sostenere la valorizzazione delle risorse endogene escludendo dal campo di azione del GAL gli strumenti di intervento per l'agricoltura, la valorizzazione dei prodotti, la qualità, sui quali tra l'altro le precedenti edizioni di Leader hanno operato intensamente e in diversi casi con risultati abbastanza efficaci, grazie proprio all'integrazione tra interventi sul prodotto, i servizi, la cultura, il turismo, ecc.?

Tra gli aspetti positivi vanno invece menzionati:

- il vincolo per i GAL di concentrarsi su quelle misure solitamente trascurate dal PSR e più coerenti con i bisogni del territorio allargato. Naturalmente questo vantaggio è perseguibile laddove que-

ste misure rientrano effettivamente nel campo di azione dei GAL e non siano inibite a monte o limitate esclusivamente agli agricoltori, come nel caso dell'agriturismo

- la crescita di un certo know-how connesso proprio alla specializzazione in alcuni determinati campi di azione, piuttosto che su un'ampia varietà di temi di intervento.

### **12.3 Politiche di sviluppo rurale e altre politiche: relazioni di complementarità o di sostituzione?**

Le politiche di sviluppo rurale hanno, come si è visto finora, una forte impronta comunitaria. In tutti i Paesi la politica di sviluppo rurale, anche quella realizzata con fondi nazionali, viene fortemente condizionata, in quanto a contenuti e risorse messe a disposizione, dalle strategie e dal quadro giuridico comunitario. Questa influenza si è di fatto accentuata nella programmazione 2007-2013, per diversi motivi: a) le risorse per lo sviluppo rurale sono aumentate, anche se in misura inferiore a quanto auspicato; b) gli obiettivi e le strategie sono state maggiormente orientate definendo un set di obiettivi prioritari e soprattutto fissando delle soglie minime finanziarie per ciascuno di essi. Tuttavia, l'analisi delle strategie dei PSR può non essere esaustiva perché essi considerano solo quella parte di risorse e strumenti che vengono co-finanziati dall'Unione europea nel secondo pilastro della PAC. Tali strategie risentono anche del quadro complessivo nazionale in cui si collocano i PSR, sia in termini di risorse disponibili per il sostegno all'agricoltura, sia in termini di obiettivi più generali che ciascuno Stato membro si è dato per lo sviluppo dell'agricoltura e delle aree rurali. Ciò implica che i vari Paesi, nel definire le strategie del PSR, considerino non solo i fabbisogni specifici che vengono espressi dai vari gruppi di pressione (in particolare dalle lobby agricole) e dalle diverse realtà rurali, ma anche il quadro complessivo delle risorse disponibili dalle varie fonti di spesa e, in alcuni casi, anche strategie che maturano dal quadro programmatico nazionale.

Consideriamo innanzitutto il quadro complessivo delle risorse disponibili, che appare alquanto complesso e articolato. Il sostegno all'agricoltura e allo sviluppo rurale nei Paesi UE si presenta alquanto diversificato, sia in termini di intensità che di composizione della spesa. Le principali componenti di questo sostegno sono le seguenti:

- a) aiuti di mercato e pagamenti diretti agli agricoltori (primo pilastro della PAC)
- b) aiuti strutturali e per lo sviluppo rurale dall'UE, in quanto provenienti dal bilancio comunitario. A loro volta, questi aiuti possono essere distinti in:
  - b.1) aiuti erogati nell'ambito della programmazione dello sviluppo rurale (secondo pilastro della PAC)
  - b.2) aiuti strutturali erogati nell'ambito del funzionamento delle OCM di alcune importanti *commodities* agricole (ortofrutta, vino, olio d'oliva, ecc.).
- c) aiuti per il cofinanziamento nazionale delle misure strutturali e per lo sviluppo rurale nell'ambito dei PSR
- d) aiuti di Stato che vengono erogati per finalità diverse, ma in molti Paesi le finalità predominanti hanno una caratterizzazione strutturale (Mantino, 2008).

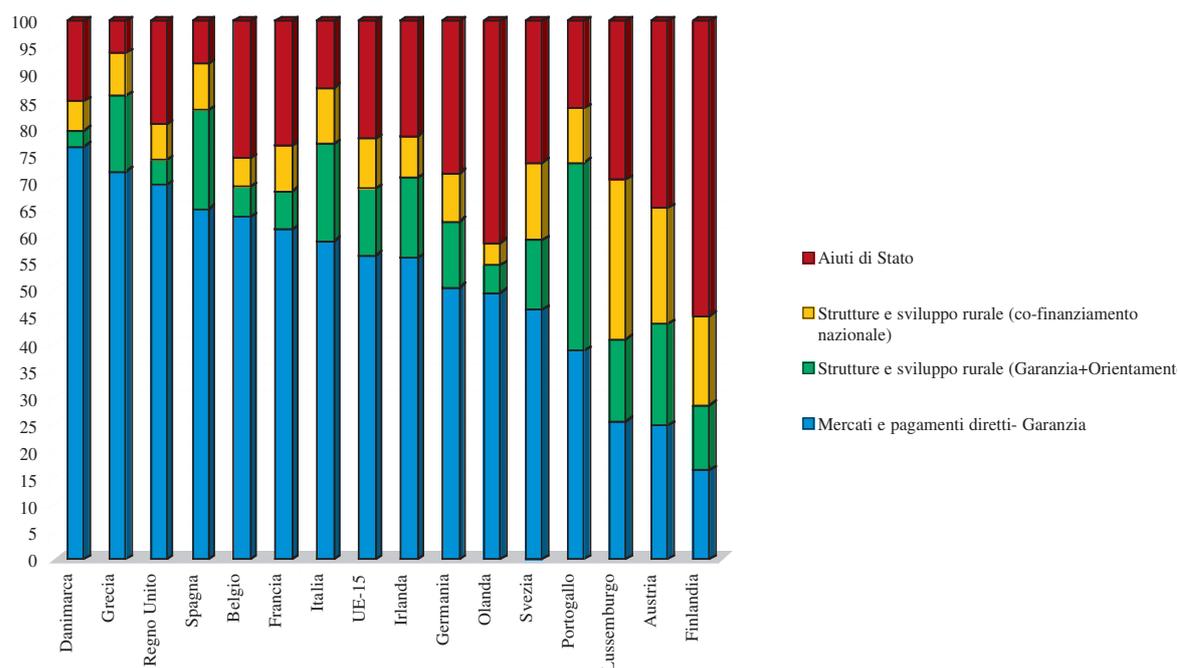
Non possono essere trascurate infine anche quelle risorse, di entità variabile da Paese a Paese, che vengono destinate ai territori rurali tramite le politiche di coesione. Esse sono di difficile determinazione in quanto non vengono programmate con una specifica destinazione rurale, né tantomeno sono rilevate e rese pubbliche dalla Commissione europea in una forma che le renda enucleabili sotto la denominazione di spese per il territorio rurale. Alcune indagini svolte per conto della CE, in particolare della Direzione Generale Politiche Regionali, ci dicono che queste politiche possono, in alcuni Paesi, fornire un contributo rilevante alla promozione di interventi per le aree rurali, soprattutto

nel campo delle infrastrutture ambientali, dei trasporti e delle telecomunicazioni (CE, 2009). Ma la realizzazione di tali interventi avviene in modo del tutto non coordinato con le politiche di sviluppo rurale che in parallelo si vanno applicando negli stessi Paesi.

Concentrando l'attenzione sulle principali voci di spesa sopra menzionate e osservando la composizione della spesa per Paese (figura 12.7) si possono individuare le seguenti situazioni:

- 1) Paesi a forte incidenza delle risorse PAC, prevalentemente di quelle del primo pilastro, dove è limitato il ruolo degli aiuti derivanti dal bilancio nazionale. Tra questi Paesi vanno annoverati Danimarca, Grecia, Regno Unito
- 2) Paesi a forte incidenza delle risorse PAC, ma con un rapporto meno squilibrato tra primo e secondo pilastro. In questo gruppo rientrano alcuni dei Paesi che beneficiano della politica di coesione e che proprio grazie a questa risolvono il peso dello sviluppo rurale (Spagna, Italia, Portogallo, Irlanda e Germania)
- 3) Paesi a forte incidenza delle risorse nazionali (aiuti di Stato e/o co-finanziamento dello sviluppo rurale UE), che attraverso il ricorso al bilancio nazionale integrano la minor quota di aiuti che deriva loro dal fatto di non beneficiare (o di beneficiare molto poco) della politica di coesione. Tra questi Paesi vanno annoverati Austria, Olanda, Svezia, Finlandia e Lussemburgo).

**Figura 12.7- Composizione della spesa per l'agricoltura e lo sviluppo rurale per paese 2000-2005 (UE-15, %)**



Fonte: stime su dati della Commissione europea e della programmazione dello sviluppo rurale 2000-2006

La definizione e il *design* della programmazione dello sviluppo rurale deriva indubbiamente da un processo molto complesso e generalmente multi-livello. Ciò è vero in tutti i Paesi, anche se assume connotati di maggiore complessità in quelli a struttura istituzionale decentrata sulle Regioni (Italia, Spagna, Germania e Belgio). Recenti lavori hanno messo in evidenza come questa complessità derivi non solo dalla specifica struttura istituzionale dei Paesi, ma anche dagli *stakeholders* che

entrano in questo processo e dal modo in cui i fabbisogni dei diversi territori e beneficiari si impongono nel processo di definizione delle politiche (Dwyer et al, 2009; METIS, 2008). Inoltre, un ruolo fondamentale, in alcuni casi, lo gioca l'esistenza di un disegno più ampio di politica rurale in cui il PSR o parti di esso rappresentano solo una parte. Tutti questi fattori entrano in gioco in modo multi-dimensionale, per cui è estremamente difficile individuare e definire delle tipologie di situazioni entro le quali incasellare i sistemi di programmazione emergenti dai vari Paesi.

L'analisi delle strategie di sviluppo rurale, condotta nel paragrafo precedente, unita all'analisi della composizione della spesa agricola, del ruolo dei vari *stakeholders* e del quadro di programmazione più generale, consente di evidenziare che i rapporti delle politiche di sviluppo rurale con le altre politiche seguono modelli differenziati. Possiamo avere in altre parole rapporti:

- a) di interazione e di complementarità dove emergono anche interessanti elementi di sinergia con le altre politiche disegnate a livello nazionale
- b) di complementarità intesa nel senso di una precisa divisione del lavoro entro determinati spazi e compiti, per evitare sovrapposizioni e duplicazioni più che per creare, come nel caso precedente, sinergie positive
- c) di vera e propria sostituzione, intesa nel senso che le politiche di sviluppo rurale co-finanziate dall'UE svolgono un ruolo di compensare l'assenza di strategie e politiche elaborate a livello nazionale o regionale.

Vediamo più in dettaglio queste diverse tipologie di rapporti tra politiche.

#### *Rapporti di complementarità come interazione e sinergie tra politiche*

In alcuni Paesi la definizione delle strategie del PSR viene sviluppata tenendo conto di un quadro strategico più generale di politiche nazionali per le aree rurali. In tali casi appare evidente che il PSR non rappresenta la principale o l'unica fonte di finanziamento per interventi sul territorio rurale, ma una politica di tipo addizionale rispetto a quella nazionale.

A questa condizione se ne aggiunge un'altra derivante dal tipo *stakeholders* che partecipano al processo di definizione delle politiche: questo processo non è chiuso settorialmente, dominato dalla presenza degli attori del settore agricolo, ma vede una partecipazione molto attiva e con un peso decisionale non irrilevante anche di altri attori, quali ad esempio le associazioni ambientaliste o istituzioni decentrate con una visione più ampia dei fabbisogni del rurale.

Un esempio di queste favorevoli interazioni può essere fornito dal caso olandese. La politica rurale in Olanda è basata su due fondamentali documenti strategici. Il primo è l'Agenda nazionale per una campagna vitale (National Agenda for a Living Countryside); il secondo è l'Agenda per l'attuazione della strategia territoriale nazionale (Agenda for the Implementation of the National Spatial Strategy). L'Agenda per una campagna vitale identifica otto temi come obiettivi di politica rurale nazionale (Natura, Agricoltura vitale, Attrattività ricreazionale, Qualità del paesaggio, Uso sostenibile del suolo, Gestione delle risorse idriche, Rigenerazione delle aree sabbiose, Vitalità socio-economica). Un Programma pluriennale stabilisce le risorse disponibili per tali temi e fissa obiettivi generali e operativi per ciascuno di essi. Inoltre il programma viene realizzato attraverso accordi tra lo Stato e le Province per il perseguimento degli obiettivi e viene valutato *in itinere* attraverso indicatori di impatto. Un primo Programma pluriennale è stato predisposto nel 2004; nel 2006 è stato pubblicato un secondo Programma pluriennale che copre il periodo 2007-2013. Tutti i fondi nazionali per le politiche rurali passano attraverso un unico fondo (Rural Investment Budget) la cui programmazione e gestione risponde a norme stabilite da una legge nazionale (Rural Areas Development Act). I fondi compresi nel Rural Investment Budget per la realizzazione degli obiettivi nazionali sono co-finanziati dalle province e, attraverso di esse, dalla compartecipazione di altri soggetti pubblici e privati. Le politiche di

sviluppo rurale co-finanziate dall'Unione europea, che rappresentano solo il 10% delle dotazioni complessive (Mantino et al., 2009), sono integrate in questo quadro di riferimento nazionale.

Le implicazioni sulla strategia e sull'implementazione del PSR in Olanda sono positive in molti sensi, in quanto il Rural Investment Budget rappresenta un quadro programmatico che fornisce coerenza e sinergie tra risorse comunitarie e nazionali, potenziando entrambe. Questa circostanza è di estrema importanza, perché una corretta e coerente collocazione delle politiche di fonte comunitaria e una loro integrazione con le altre politiche possono esaltare gli impatti e l'efficacia delle politiche stesse. La collocazione del PSR nell'alveo delle politiche nazionali si unisce quindi a un sistema di *governance* non frammentato e inefficiente, perché basato su un sistema di contratti Stato-province che può stimolare il perseguimento degli obiettivi e una costante concertazione tra gli attori istituzionali coinvolti. Un quadro adeguato di risorse e di strategie nazionali consente anche di formulare un PSR più attento ai fabbisogni di un rurale allargato: basti pensare che l'Asse 3 assorbe una dotazione di risorse (circa 30%) tra le più alte a livello europeo e comunque paragonabile a quella dell'Asse 1 o del 2.

#### *Rapporti di sostituzione di politiche nazionali e regionali*

Le politiche di sviluppo rurale co-finanziate dall'Unione europea svolgono in molti casi una vera e propria funzione di sostituzione di politiche nazionali o regionali che vengono a mancare perché le aree rurali non sono una priorità di intervento nazionale/regionale e/o perché, in condizioni di politiche restrittive di bilancio pubblico, le risorse vengono destinate ad altre priorità. Si tratta di una condizione molto diffusa in Europa, in particolare per tutti quei Paesi che si trovano sempre più stretti dentro i vicoli del Patto di Stabilità europeo. Di conseguenza, risulta molto evidente che le risorse provenienti dal budget UE non sono affatto addizionali a quelle nazionali, ma divengono di fatto le uniche fonti di finanziamento delle politiche pubbliche nel settore agricolo.

Questa condizione rende particolarmente problematico l'emergere di bisogni diversi da quelli più strettamente settoriali e quindi predominano gli *stakeholders* agricoli nell'influenzare le strategie dei PSR. La programmazione dello sviluppo rurale viene vista come un'arena chiusa, riservata ai beneficiari e agli attori istituzionali del settore agricolo, dove di viene estremamente difficile che altri attori possano entrare e far valere le loro visioni e i loro bisogni.

Un caso emblematico di tale situazione è la programmazione e gestione dello sviluppo rurale in Grecia. Abbiamo già documentato la forte predominanza delle risorse della PAC nella quantificazione delle politiche per l'agricoltura e le aree rurali, a fronte della scarsa rilevanza delle politiche nazionali (figura 12.9). Inoltre, la partecipazione di attori esterni al mondo agricolo è del tutto limitata (Dwyer et al, 2009) e questi attori trasmettono ai *policy makers* una notevole esigenza di supporto del reddito agricolo e di adattamento strutturale. Di qui la forte rilevanza delle strategie legate all'Asse 1 a scapito essenzialmente di quelle riconducibili agli Assi 3 e 4. Le esigenze di intervento di sviluppo rurale in senso più ampio sono letteralmente delegate alla politica di coesione, vista come il contenitore più appropriato, sia in termini di risorse sia di strumenti, per finanziare gli interventi a carattere territoriale. Una concezione analoga del ruolo delle politiche di sviluppo rurale è diffusa, tra l'altro, anche in diversi altri Paesi e regioni europee.

#### *Rapporti di complementarità come divisione del lavoro*

In alcuni Paesi le politiche di sviluppo rurale assumono un ruolo di complementarità con le politiche nazionali, per l'esistenza di un quadro programmatico e di una strategia nazionale, ma qui l'attenzione non è tanto sulle sinergie, quanto sulla necessità di evitare sovrapposizioni e duplicazioni di

intervento. La strategia nazionale è sicuramente una strategia forte e dominante su quella del PSR, in termini di dotazione di risorse oppure in termini di obiettivi e contenuti.

Si tratta di una strategia che si è consolidata nel tempo attorno ad alcune priorità fondamentali per l'interesse nazionale, in particolare sulle priorità ambientali e sulla difesa dell'attività agricola come strumento per garantire la sostenibilità e la presenza di un tessuto economico nelle zone più deboli del territorio nazionale. È una strategia che ormai caratterizza diversi Paesi del Nord Europa, quali il Regno Unito, Irlanda, Finlandia, Svezia, Danimarca e Austria. La composizione degli *stakeholders* vede una forte e agguerrita presenza delle associazioni ambientaliste, che spingono per una maggiore vocazione ambientale della programmazione degli interventi. Di qui la forte priorità che vengono ad assumere gli interventi dell'Asse 2. Tali interventi, peraltro, sono inseriti in una programmazione nazionale più ampia che prevede risorse aggiuntive e interventi integrativi. I fabbisogni più generali del territorio rurale sono coperti solo limitatamente dall'Asse 3, mentre la gran parte delle risorse provengono da politiche nazionali ad hoc che si fanno carico degli interventi infrastrutturali e sociali necessari.

Un caso emblematico di questa tipologia di rapporti è fornito, ad esempio, delle misure agro-ambientali, che in diversi dei Paesi menzionati fanno parte anche della strumentazione nazionale di sostegno della sostenibilità ambientale dell'agricoltura. In Inghilterra rappresentano lo strumento fondamentale di un programma nazionale di più ampia portata del PSR, chiamato Environmental Stewardship, dove entrano in gioco sia risorse comunitarie sia nazionali. Anche in Austria le misure agro-ambientali rientrano in un programma ambientale più ampio di sostegno (che interessa anche le aree Natura 2000), chiamato ÖPUL. In entrambi i casi gli obiettivi degli interventi sono comuni, come lo è anche il sistema di *delivery* delle misure (l'Agenzia nazionale Natural England in Inghilterra, le province in Austria), ma il sistema di gestione messo in piedi consente di evitare sovrapposizioni e duplicazioni di intervento.

Questi diversi rapporti di complementarità/sostituzione tra politiche discendono essenzialmente da tre diversi tipi di strategie nei confronti dello sviluppo rurale e del ruolo che deve assumere all'interno delle politiche nel loro complesso. Appare evidente che nel caso in cui dominano i rapporti di sostituzione e, in una qualche misura, anche di complementarità intesa come mera divisione del lavoro, tende a emergere un ruolo piuttosto tradizionale delle politiche di sviluppo rurale, permeato ancora di un connotato molto settoriale o distributivo. Nel primo caso, invece, in cui dominano i rapporti di complementarità come interazione e sinergie tra le politiche, queste ultime esprimono una visione più ampia del rurale, con connotazioni territoriali. Infine, va notato che in alcuni Paesi i rapporti di complementarità tra politiche possono essere anche molteplici, soprattutto in quei Paesi dove i PSR si differenziano tra regioni, per cui esse possono esprimere visioni eterogenee della complementarità tra le politiche.

## 12.4 Conclusioni

La programmazione 2007-2013 discende da un disegno complessivo di riforma che ha introdotto alcune significative novità. Queste novità non sono state colte del tutto appieno nella preparazione dei nuovi programmi, anzi si può dire che molte potenzialità sono rimaste del tutto inesprese e alcune scelte degli Stati membri hanno fatto addirittura registrare dei passi indietro rispetto agli stessi obiettivi di riforma. Il caso più eclatante ed emblematico può essere rappresentato indubbiamente dal modo in cui l'approccio Leader è stato implementato nel processo di *mainstreaming*.

Tuttavia, l'analisi dell'allocazione finanziaria dei PSR nell'Europa a 27 ci dice delle cose importanti, ma non del tutto sufficienti, per comprendere la reale natura dei cambiamenti che si sono registrati. Inoltre, le strategie che emergono non sono facilmente comprensibili se non si ricorre a un

approccio olistico che guardi alle forze che hanno condotto alla formulazione delle strategie: attori, istituzioni, relazioni con le altre politiche. È la lettura di queste forze che ci aiuta a capire perché il piano finanziario di un determinato PSR in un dato Paese o regione si caratterizza per una certa allocazione finanziaria e non un'altra. Il piano finanziario, in altre parole, non è la politica di sviluppo rurale, bensì il prodotto di tutte quelle forze che la caratterizzano e, soprattutto, ne sostengono il concreto svolgimento nel periodo 2007-2013.

Per questi motivi, nel corso di questa analisi si è rivolta una particolare attenzione ai tipi di rapporti esistenti tra strategie di sviluppo rurale e quadro complessivo delle politiche e degli attori che ne influenzano la formazione. Questo tipo di analisi, che meriterebbe uno spazio maggiore<sup>4</sup>, consente di far emergere che, a dispetto della separazione tra i fondi, si stanno sviluppando alcune esperienze di coordinamento tra politiche di sviluppo rurale e altre politiche con modalità che appaiono interessanti e che configurano anche progressi nella *governance* delle politiche. Su queste esperienze occorrerà concentrare l'attenzione per analizzarne l'impatto sulla natura e sull'efficacia delle politiche, in vista del dibattito che a breve si svilupperà sul futuro della PAC e delle altre politiche comunitarie, come alcuni contributi presentati di recente in tema di politiche di coesione (Barca, 2009).

---

<sup>4</sup> Su questo filone di analisi si stanno sviluppando degli studi in Europa, nell'ambito del VII Programma Quadro, nonché delle attività della Rete rurale nazionale.



## **BIBLIOGRAFIA**



- Aschauer, D. A., "Is Public Expenditure Productive" In Journal of *Monetary Economics*, n. 23, 1989
- Barca F., *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, Independent Report, April 2009
- Belletti G., Marescotti, A., "Costi e benefici delle denominazioni geografiche (DOP e IGP)", in *Agriregionieuropa*, anno 3, n. 8, marzo, 2007
- Bianchi T., Casavola P., *I progetti integrati territoriali del QCS Obiettivo 1 - 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla Policy per lo sviluppo locale*, Materiali UVAL n. 17, Novembre 2008
- Biehl D., "Il ruolo delle Infrastrutture nello sviluppo regionale", in Boscacci F. e Gorla G. (a cura di) *Economie locali in ambiente competitivo*, Milano, Franco Angeli, 1991
- Blasi G., intervento al dibattito, *Atti del workshop "L'Health Check della PAC. Una valutazione delle prime proposte della Commissione*, in De Filippis F. (a cura di), Quaderni, Gruppo 2013, Roma, Edizioni Tellus, 2008
- Bortolozzo D., Tarangioli S., *Insediamiento e permanenza dei giovani in agricoltura. Gli interventi a favore dei giovani agricoltori*. Rapporto 2003-2004, INEA – OIGA, Roma, 2005
- Cagliero R., Storti D., Trione S., "Il regime comunitario delle zone svantaggiate agricole: stato dell'arte e esigenze di revisione" in Mantino, Monteleone, Storti (a cura di), *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Un bilancio di metà percorso*, Rapporto 2003-2004, INEA Roma, 2005
- Cagliero R., Trione S., "Le zone svantaggiate", in Monteleone A. (a cura di), *La riforma dello sviluppo rurale: novità e opportunità, Strumenti per la programmazione 2007-2013*, Quaderno n.1, INEA, Roma, 2005
- Carè V., "I pacchetti aziendali nella programmazione 2007-2013" intervento workshop *Progettazione integrata nei PSR 2007-2013. Programmazione e realizzazione degli strumenti: il caso dei pacchetti aziendali*, Roma, 21/05/2009
- Cesaro L., Romano R., "Le politiche forestali" in Monteleone A. (a cura di), *La riforma dello sviluppo rurale: novità e opportunità, Strumenti per la programmazione 2007-2013*, Quaderno n.1, INEA, Roma, 2005
- Coltelli A., "Al via il primo contratto di filiera per piccoli impianti a biomasse", in *Terra e Vita* n. 3/2008, Bologna, Edagricole, 2008
- Commissione Europea, "Ex post evaluation of cohesion policy programmes 2000-2006 co-financed by the European Fund for Regional Development (Objective 1 and 2)", *Workpackage 9: Rural Development*, Report, 2008
- Commissione Europea, "Manuale del quadro comune di monitoraggio e valutazione. Guidance note E – Measure Fiches", DG Agri, Brussels: 2006
- Commissione Europea, *Strategia forestale Europea*, Risoluzione del Consiglio Europeo 1999/C/56/01
- Corte dei conti europea, *Relazione speciale n. 4/2003 sullo sviluppo rurale: il sostegno alle zone svantaggiate*, GUCe C 151 del 27 giugno 2003
- Cremaschi M., *I programmi integrati. Opportunità e vincoli*, Roma, Donzelli Editore, 2001
- D'Alessio M., *Il partenariato nella politica dello sviluppo rurale 2007-2013: gli strumenti della programmazione settoriale e territoriale*. Working paper numero 3/2004, del Centro per la formazione in economia e politica dello sviluppo rurale, Portici, 3 giugno 2005
- D'Amore G., "I contratti di filiera", in Mantino F., Monteleone A., Storti D., (a cura di), *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Un bilancio di metà percorso*. Rapporto 2003/2004, Osservatorio Politiche Strutturali, INEA, Roma, 2005

- Dax T., *The Redefinition of Europe's Less Favoured Areas*, 3rd Annual Conference – Rural Development in Europe, Funding European Rural Development in 2007-13, London, 15-16 November 2005
- De Filippis F., “L’Health Check della PAC: uno sguardo d’insieme”, in De Filippis (a cura di) *Il futuro della PAC dopo l’Health Check*, Quaderni, Gruppo 2013, Roma, Edizioni Tellus, 2009
- De Filippis F., Sotte F., *Realizzare la nuova politica di sviluppo rurale. Linee guida per una buona gestione da qui al 2013*, Working paper n. 1, Gruppo 2013, Roma, Edizioni Tellus, 2006
- De Filippis F., Storti D., “Le politiche di sviluppo rurale nell’Unione Europea: un secondo pilastro tutto da inventare” in *Sviluppo Locale*, IX, 19, 2002
- De Rita G., Bonomi A., *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall’azione di comunità ai Patti territoriali*, Torino, Bollati Boringhieri, 2002
- Dessì M.A., “DOP e IGP: l’impatto sul sistema nazionale”, in *Eurocarni*, n. 8, agosto, 2008
- Di Iacovo F. (a cura di), *Lo sviluppo sociale nelle aree rurali*, Milano, Franco Angeli, 2003
- Dwyer J. et al., *Review of Rural Development Instruments, Final Report for the DG AGRI*, 7 July 2008
- Dwyer J., Kirwan J., Maye D., Pereira S., Thomson K.J., *Synthesis report on the design of rural development policy*, CCRI (Countryside and Community Research Institute, University of Gloucestershire, United Kingdom), RuDI– Work Package 2, Synthesis report on the design of rural development policy across the participant countries/regions, April, 2009
- European Commission, *Ex-Post Evaluation of the LEADER I Community Initiative 1989-1993*, final report, March 1999
- European Commission, Delimitation of areas affected by significant natural handicaps according to Article 50, 3 (a) of Council Regulation (EC) 1698/2005, Expert meeting, 14 November 2007, Brussels, Working Document
- European Commission, Directorate General for Agriculture, Unit F.3. Consistency of Rural Development, Contract No. 30-CE-0009640/00-32, Final Deliverable, Maggio 2006
- European Commission, *Ex-Post Evaluation of the LEADER II Community Initiative 1994-99*, final report, December 2003
- European Commission, *Focus on LFA-other than Mountain in the EU-25 (2004-2005)*, doc. G3/ELD (2008), Brussels, 2008b
- European Commission, *Methodology for the redefinition of “intermediate” Less Favoured Areas*, doc. 6991/05, Bruxelles, 2005
- European Commission, *Overview of the Less Favoured Areas Farms in the EU-25 (2004-2005)*, doc. G3/ELD (2008), Brussels, 2008c
- European Commission, *Review of the Less Favoured Area Scheme. Public Consultation Document for Impact Assessment*, Brussels, Working Document, 2008a
- Falessi A., Di Paolo I., “La programmazione per lo sviluppo rurale 2007-2013 in Campania”, in *Agriregionieuropa*, n. 6, 2006
- FAO, *Global Forest Resources Assessment, 2005 (FRA2005)*
- Filippini R., “Dop e igp, aumentano i marchi ma non il valore complessivo”, in *L’Informatore Agrario*, n. 41, 2007
- Gallia R., “I contratti di filiera e la programmazione negoziata in agricoltura” in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, a. XX, nn. 2-3, Bologna, Il Mulino, 2006.

- Gatto E., Mantino F., Murano R. (a cura di), *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi in Italia* Rapporto 2001/2002, Osservatorio Politiche Strutturali, INEA Roma, 2002
- Gatto E., Trisorio A., *Insediamiento e permanenza dei giovani in agricoltura*. Rapporto 2001-2002, INEA-OIGA, Roma, 2003
- Hoffmann A., *Il modello delle politiche agricole*, Milano, F. Angeli, 2009
- IEEP, *An Evaluation of the Less Favoured Area Measure in the 25 Member States of the European Union*, London, 2006
- INEA, *L'applicazione del Reg. (CEE) n. 2079/92 in Italia. Primo rapporto di valutazione Mipa*, Osservatorio sulle Politiche strutturali, working paper n.1, Roma, 1997a
- INEA, *Rapporto sulle politiche agricole dell'Unione Europea*, Roma, Maggio 1997b
- INEA, Valutazione ex-ante del Programma Attuativo Nazionale "Competitività dei sistemi agricoli e rurali" - Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) 2007-2013 Mezzogiorno e Centro Nord, 2008.
- Istat, *Le infrastrutture in Italia, Un'analisi provinciale della dotazione e della funzionalità*, Settore Ambiente e Territorio, Roma, 2006
- Istituto Guglielmo Tagliacarne, Unioncamere, *La dotazione di infrastrutture nelle province italiane 1997-2000*, Istituto Guglielmo Tagliacarne, Roma, 2001 [www.tagliacarne.it](http://www.tagliacarne.it).
- Manfredini, R., Coppola, E., "Nell'agroalimentare, qualità per competere" in *Qualità*, luglio-agosto, 2008
- Mantino F., Bolli M., Fagiani P., Tarangioli S., *Report on Policy Delivery Systems and their relations with types of governance models*, INEA, RuDI- Work Package 3, Synthesis report on the delivery of rural development policy across the participant countries/regions, September 2009
- Mantino F., *Lo sviluppo rurale in Europa. Politiche, istituzioni e attori locali dagli anni '70 ad oggi*, Bologna, Il Sole 24 ore, 2008
- Mantino F., "Il metodo LEADER nelle strategie regionali 2007-13: potenziamento o conservazione dello status quo" in *La Rivista dello Sviluppo Rurale* n. 9 ReteLEADER, Macerata, Biemmegraf, 2007a
- Mantino F., "Dove sta andando la politica di sviluppo rurale comunitaria? Una analisi dei possibili scenari", in *Agriregioneuropa*, Anno 3, n. 11, dicembre 2007b
- Mantino F., Monteleone A., Storti D. (a cura di), *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Un bilancio di metà percorso*, Rapporto 2003-2004, Osservatorio Politiche Strutturali, INEA Roma, 2005
- Mantino F. (a cura di), *Fondi strutturali e politiche di sviluppo rurale*, Milano, Il Sole 24 ORE, 2002
- Mazzina, T., *Comunicare tutto il valore dei prodotti tipici*, Brescia, Nuova Distribuzion&, ottobre, 2006
- METIS, *Synthesis of Ex Ante Evaluation of Rural Development Programmes 2007-2013*, Final Report, 2008
- Mipaaf, "Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo rurale 2007-2013" [Art. 11 Reg. Ce 1698/2005], [www.politicheagricole.it](http://www.politicheagricole.it), Roma, luglio 2007
- Mipaaf, Documento Unitario Strategia Specifica (DUSS), Roma, 2008a
- Mipaaf, "Organizzazione della valutazione on going", *Rete Rurale Nazionale, Azione 1.1.2 Supporto alla realizzazione del sistema nazionale di monitoraggio e di valutazione*, [www.reterurale.it](http://www.reterurale.it), Roma, marzo 2008b
- Mipaaf, "Quadro Strategico Nazionale 2007-2013", *Programma attuativo nazionale "Competitività dei sistemi agricoli e rurali"* Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) 2007-2013, Mezzogiorno e Centro Nord, [www.politicheagricole.it](http://www.politicheagricole.it), Roma, marzo 2008c

- Mipaaf, "Informazioni minime da raccogliere e trasmettere a livello di singola operazione", *Rete Rurale Nazionale, Azione 1.1.2 Supporto alla realizzazione del sistema nazionale di monitoraggio e di valutazione*, aggiornamento 2009, www.reterurale.it, Roma, aprile 2009
- MiSE, Rapporto annuale del DPS 2008, 2009
- Monteleone A., "La sfida delle nuove politiche di sviluppo rurale dell'Unione Europea", in *QA Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, n.2, Milano, Franco Angeli, 2006
- Murano R., "Gli interventi per lo sviluppo delle aree rurali", in A. Monteleone (a cura di), *La Riforma dello sviluppo rurale: novità ed opportunità*, Quaderno 1, INEA, Roma, 2005
- Murano R., "Il Piano strategico Nazionale" in *La Rivista dello sviluppo Rurale* n. 9, ReteLEADER, Macerata, Biemmegraf, 2007
- Musotti F., "La politica europea di sviluppo rurale alla luce (anche) di alcuni insegnamenti di Federico Caffè", in *Agriregioneuropa*, anno 3, n. 10, settembre 2007
- OECD, Rural Policy Reviews: Italy, Paris, 2009
- OIGA, *Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013. Misura a favore del ricambio generazionale e dell'imprenditorialità giovanile in agricoltura. Linee guida per l'attuazione del "Pacchetto Giovani"*, Roma, 2007
- Pantini D., "I punti di debolezza del sistema dop-igp" in *L'Informatore Agrario*, n. 41, 2007
- Pantini D., "Prodotti tipici e ristorazione, un rapporto da costruire" in *Origine, settembre-ottobre*, 2006
- Processo Paneuropeo delle Conferenze Ministeriali per la Protezione delle Foreste in Europa (UCPFE): *Dichiarazioni e Risoluzioni delle conferenze ministeriali di: Strasburgo (1990), Helsinki (1993), Lisbona (1998) e Vienna (2003) e Varsavia (2007)*
- Rete LEADER, *Sistemi e strumenti per rafforzare la competitività nell'agro-alimentare*, Macerata, Biemmegraf, 2009
- Rete LEADER, *Rapporto sullo stato di attuazione dell'IC Leader+ in Italia annualità 2006/2007*, Macerata, Biemmegraf, 2008
- Rete LEADER, *I progetti di cooperazione transnazionale e interterritoriale nel Leader+*. Rapporto di monitoraggio dicembre 2006", Roma, 2007
- Rete LEADER, *Rapporto sullo stato di attuazione di Ledaer+ in Italia - annualità 2005*, Macerata, Biemmegraf, 2006
- Rete LEADER, *Rapporto sullo stato di attuazione di Leader+ in Italia - annualità 2004*, Macerata, Biemmegraf, 2005a
- Rete LEADER, *Rapporti di valutazione intermedia dei programmi Leader+ Regionali e relativi aggiornamenti*, Macerata, Biemmegraf, 2005b
- Scottish Agricultural College (SAC), *Study on employment in rural areas*, study Commissioned by: EC – Directorate General for Agriculture, Bruxelles, Maggio 2006
- Seroglia G., Trione S., *L'equo indennizzo alle imprese nelle zone montane e svantaggiate. Il caso della Valle d'Aosta*, Analisi Regionali INEA, Roma, 2002
- Solustri A., Finocchio R., "La politica comunitaria a favore delle aree svantaggiate nella programmazione 2000-2006", in *Agriregioneuropa*, anno 2, n. 7, 2006
- Sotte F. (A cura di), *La Politica di Sviluppo Rurale 2007-2013. Un primo bilancio per l'Italia*. Quaderni, Gruppo 2013, Roma, Edizioni Tellus, 2009

- Storti D., “L’approccio integrato”, in Monteleone A. (a cura di), *La riforma dello sviluppo rurale: novità e opportunità, Strumenti per la programmazione 2007-2013*, Quaderno n.1, INEA, Roma, 2005
- Tarangioli S., “Il sistema di programmazione”, in Monteleone A. (a cura di), *La riforma dello sviluppo rurale: novità e opportunità. Strumenti per la programmazione 2007-2013*, Quaderno n. 1, INEA, Roma, 2005
- Tarangioli S., “Le politiche per la diversificazione e la qualità della vita” in Sotte F. (a cura di ) *La Politica di Sviluppo Rurale 2007-2013. Un primo bilancio per l’Italia*. Quaderni, Gruppo 2013, Roma, Edizioni Tel-lus, 2009
- Tarangioli S., Trisorio A., *La politica di sviluppo rurale 2007-2013 per i giovani agricoltori*. Documento di lavoro OIGA, Roma, 2007
- Unione europea, *Rural Development in the European Union – Statistical and Economic Information*, Report 2008
- Unione europea, *Comunicazione (COM (2006)302), riguardante il Piano d’Azione dell’UE per le Foreste (PAF)*
- Unione europea, *Risoluzione 1999/C/56/01 sulla Strategia forestale dell’Unione europea*
- UNCED, *Atti Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo*, Rio de Janeiro, 1992
- UNFCCC, *Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici*, New York, 1992
- UNFF, *Atti Forum delle Nazioni Unite sulle Foreste*, New York, 2007
- Vagnozzi A., “Il sistema della conoscenza e dell’innovazione in Italia: vecchi problemi e nuove proposte” in *Atti del Convegno servizi di sviluppo agricolo in Italia: le sfide per il futuro*, Bari, 20 settembre 2007
- Vagnozzi A., *La riforma dello sviluppo rurale: novità e opportunità*, Strumenti per la programmazione 2007-2013, INEA, Roma, 2005
- Vagnozzi A., “Stato di attuazione del sistema di consulenza: approccio delle regioni e prime analisi dai PSR”, in *Atti del Seminario PSR e consulenza in agricoltura*, Portici (Napoli), 16 aprile 2008
- Van de Velde J., “Historical Overview of UE Forestry Measures”, Seminar on *The European Agricultural Fund for Rural Development Implication for Forestry*, Forestry Commission and IIEP, Edited by Baldock D., 2005
- Viganò L., “La qualità dei prodotti agricoli e agro-alimentari”, in Monteleone A. (a cura di), *La riforma dello sviluppo rurale: novità e opportunità. Strumenti per la programmazione 2007-2013*, Quaderno n. 1, INEA, Roma, 2005
- Zanetti B. (a cura di), *I Progetti di cooperazione transnazionale e interterritoriale nel LEADER+, Rapporto di monitoraggio - Giugno 2008*, Documento Tecnico, ReteLEADER, Roma, 2008
- Zanni G., “La situazione e le prospettive del nuovo sistema di consulenza aziendale nella realtà italiana”, in *Atti del Seminario Il sistema di consulenza aziendale per la PAC e lo sviluppo rurale: opportunità e prospettive*, Legnaro (Padova), 22 giugno 2005
- Zumpano C., “La Rete rurale nazionale per lo sviluppo rurale” in *QA Rivista dell’Associazione Rossi-Doria* n. 4, Milano, Franco Angeli, 2009
- Zumpano C., “L’approccio integrato nelle politiche di sviluppo rurale: strumenti e modalità di attuazione” in *Agriregionieuropa*, anno 3, n. 9, 2007
- Zumpano C., “L’approccio integrato nella programmazione degli anni 2000: le opportunità per lo sviluppo rurali”, in A. Hoffmann (a cura di) *Esperienze di programmazione dello sviluppo locale. caso del Parco Nebrodi*, Milano, Franco Angeli, 2004

Zumpano C., “Lo sviluppo locale integrato nella programmazione 2000-2006: le opportunità per il settore agricolo e rurale” in Gatto, Mantino, Murano (a cura di) *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale*. Rapporto 2001/2002, INEA, Roma, 2002

## Elenco degli acronimi

AdG: Autorità di Gestione	RESR: Rete europea per lo sviluppo rurale
AGEA: Agenzia per l'erogazione in agricoltura	RMT: Riforma/revisione di medio termine
AIMA: Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo	RRN: Rete rurale nazionale
APQ: Accordo programma quadro	SAU: Superficie agricola utilizzata
ASL: Azienda sanitaria locale	SFOP: Strumento finanziario di orientamento della pesca
AZS: Altre zone svantaggiate	SIC: Sito di interesse comunitario
BCAA: Buone condizioni agronomiche ambientali	SIN: Sistema informativo nazionale
BCA: Buone condizioni agronomiche	STG: Specialità tradizionale garantita
CBD: Convention on Biological Diversity	SWOT: Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats
CAA: Centro assistenza agricola	TAR: Tribunale amministrativo regionale
CdP: Complemento di programmazione	TF: Task Force
CdS: Comitato di sorveglianza	UDE: Unità di dimensione economica
CFS: Corpo forestale dello Stato	UE: Unione europea
CGO: Criteri di gestione obbligatori	UNAC: Unità di gestione e coordinamento della RRN
CIPE: Comitato interministeriale prezzi	GFS: Gestione forestale sostenibile
CON.AV: Consorzio zoo-avinicolo	IAP: Imprenditori agricoli professionali
DOCG: Denominazione di origine controllata e garantita	IC: Iniziativa comunitaria
DOCUP: Documento unico di programmazione	ICT: Information and communication technology
DOP: Denominazione di origine protetta	IEEP: Institute for european environmental policy
DPS: Dipartimento per le politiche di sviluppo	IGP: Indicazione geografica protetta
DUSS: Documento unico strategia specifica	IGT: Indicazione geografica tipica
ERSA: Agenzia regionale per lo sviluppo rurale	INEA: Istituto nazionale di economia agraria
EAFRD: European Agricultural Fund for Rural Development	ISMEA: Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare
Eurostat: Istituto statistico delle Comunità europee	ISTAT: Istituto nazionale di statistica
FAO: Food and Agriculture Organisation	LEADER: Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
FAS: Fondo aree sottoutilizzate	MATTM: Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare
FEASR: Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale	MC PFE: Conferenza Ministeriale per la Protezione delle Foreste in Europa
FEOGA-G: Fondo europeo agricolo sezione Garanzia	MEF: Ministero dell'Economia e delle Finanze
FEOGA-O: Fondo europeo agricolo sezione Orientamento	Mipaaf: Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
FESR: Fondo europeo di sviluppo regionale	MONIT: Sistema di monitoraggio nazionale programmazione 2000/2006
FRA: Forest resources assessments	OCM: Organizzazione comune di mercato
FSE: Fondo sociale europeo	OCSE/OECD: Organisation for economic co-operation and development
FSN: Fondo di solidarietà nazionale	OGM: Organismi geneticamente modificati
GAL: Gruppo di Azione Locale	OIGA: Osservatorio per l'imprenditoria giovanile in agricoltura
GDO: Grande distribuzione organizzata	ONLUS: Organizzazione non lucrativa di utilità sociale
PFT: Piano forestale territoriale	OSC: Orientamenti strategici comunitari
PIA: Piano integrato di area	PA: Pubblica Amministrazione
Piano AIB: Anti incendio boschivo	PAC: Politica agricola comune
PIAR: Progetti Integrati per le Aree Rurali	PAF: Piano di assessment forestale
PIF: Progetti integrati di filiera	PAI: Piano anti incendi
PIR: Progetti integrati regionali	PAN: Piano di azione nazionale
PIRAP: Progetti integrati per le aree protette	PFN: Piano forestale nazionale
PIT: Piani integrati territoriali	PFR: Piano forestale nazionale
PLR: Piani Leader regionali	UNFCCC: United Nations Framework Convention on Climate Change
PMI: Piccole Medie Imprese	UVAL: Unità Valutazione Investimenti Pubblici
PMPF: Prescrizioni di massima e di Polizia forestale	VQPRD: Vini di qualità prodotti in regioni determinate
PO: Piano operativo	WTO: World Trade Organization
PON: Piano operativo nazionale	ZM: Zone montane
POR: Programma operativo regionale	ZPS: Zone protezione speciale
PQSF: Programma quadro per il settore forestale	ZVN: Zone vulnerabili ai nitrati
PRR: Postazioni regionali della Rete	
PSL: Piano di sviluppo locale	
PSN: Piano strategico nazionale	
PSR: Piano di sviluppo rurale	
QCS: Quadro comunitario di sostegno	
QSN: Quadro strategico nazionale	
R&S: Ricerca & Sviluppo	

