

# LA POLITICA DI SVILUPPO RURALE 2007-2013

## Un primo bilancio per l'Italia

A cura di Franco Sotte



*Contributi di:*

**Francesca Alfano, Beatrice Camaioni, Gabriele Canali, Silvia Coderoni,  
Arianna Giuliodori, Daria Maso, Valentina Cristiana Matera,  
Davide Pettenella, Serena Tarangioli**

**GRUPPO**



**Quaderni**

**GRUPPO**



---

# **LA POLITICA DI SVILUPPO RURALE 2007-2013**

## **Un primo bilancio per l'Italia**

**A cura di Franco Sotte**

*Contributi di:*

Francesca Alfano, Beatrice Camaioni, Gabriele Canali, Silvia Coderoni,  
Arianna Giuliodori, Daria Maso, Valentina Cristiana Matera,  
Davide Pettenella, Serena Tarangioli

*Editing:*

Pamela De Pasquale

**EDIZIONI TELLUS**

*Foto di copertina Newimage®*

Stampato nel mese di giugno 2009  
Tutti i diritti riservati  
© Edizioni Tellus

*Maybe it is time for economists to take  
a more critical look at the sacred cow  
of rural development.*

Jean-Christophe Bureau  
EuroChoices, n.7.1, Aprile 2008

Questo lavoro è stato possibile grazie alla collaborazione di Beatrice Camaioni, la cui assistenza nel corso della ricerca è stata sempre assidua, competente e preziosa. Un ringraziamento particolare va, oltre che agli autori dei singoli capitoli, a tutti i membri del Gruppo 2013, per le tante riflessioni sviluppate in comune e per la passione per la ricerca applicata che li accomuna.

Un ringraziamento infine per i preziosi consigli va a Gianfranco Colleluori della Direzione generale agricoltura della Commissione europea.

*Franco Sotte*

# INDICE

<b>1. Introduzione</b> .....	pag.	9
1.1 Agricoltura e politica di sviluppo rurale .....	pag.	9
1.2 La complessità della politica di sviluppo rurale .....	pag.	11
1.3 Le ragioni di questa ricerca .....	pag.	14
1.4 La struttura del volume .....	pag.	15
<b>2. I Psr in Italia. Stato di avanzamento e realizzazione</b> .....	pag.	17
2.1 Il quadro normativo della politica di sviluppo rurale .....	pag.	17
2.2 Rapporti tra politica di sviluppo rurale e politica di coesione .....	pag.	20
2.3 La distribuzione delle risorse finanziarie tra le Regioni .....	pag.	22
2.4 Un confronto tra Regioni su base unitaria .....	pag.	25
2.5 La distribuzione della spesa dei Psr per assi .....	pag.	28
2.6 Le scelte delle Regioni in merito alla territorializzazione dei Psr .....	pag.	30
2.7 L'analisi complessiva dei Psr per "politiche" .....	pag.	33
2.8 Un confronto per politiche su base unitaria .....	pag.	39
2.9 Le procedure di attuazione dei Psr .....	pag.	42
2.10 L'attuazione dei Psr: i tempi di avvio .....	pag.	45
2.11 Lo stato d'attuazione della politica di sviluppo rurale .....	pag.	48
2.12 La spesa erogata .....	pag.	52
2.13 Alcuni temi da approfondire .....	pag.	54
<b>3. Politica per la formazione e l'assistenza tecnica</b> .....	pag.	57
3.1 Inquadramento normativo .....	pag.	57
3.2 La politica per la formazione e l'assistenza tecnica nei Psr ...	pag.	60
3.2.1 <i>Azioni nel campo della formazione professionale     e dell'informazione: la misura 1.1.1</i> .....	pag.	61
3.2.2 <i>L'utilizzo dei servizi di consulenza: la misura 1.1.4</i> .....	pag.	62
3.2.3 <i>L'avviamento ai servizi di consulenza: la misura 1.1.5</i> ..	pag.	63
3.2.4 <i>L'assistenza tecnica (At)</i> .....	pag.	63
3.2.5 <i>La Rete rurale nazionale</i> .....	pag.	64
3.3 Le risorse finanziarie per la politica della formazione e dell'assistenza tecnica .....	pag.	66
3.4 Analisi dei bandi .....	pag.	71
3.4.1 <i>I bandi per la misura 1.1.1 – Formazione e     informazione</i> .....	pag.	73
3.4.2 <i>I bandi per la misura 1.1.4 – Consulenza</i> .....	pag.	74

3.4.3	<i>I bandi per la misura 1.1.5 – Avviamento dei servizi di consulenza</i>	pag.	76
3.4.4	<i>I bandi per l'assistenza tecnica</i>	pag.	77
3.5	Considerazioni conclusive	pag.	79
<b>4.</b>	<b>Politica per il ricambio generazionale</b>	pag.	81
4.1	La normativa comunitaria in materia di ricambio generazionale	pag.	81
4.2	La strategia comunitaria e nazionale	pag.	81
4.3	Il primo insediamento nella politica di sviluppo rurale 2007-2013	pag.	83
4.3.1	<i>Requisiti di accesso</i>	pag.	84
4.3.2	<i>Il “piano aziendale”</i>	pag.	88
4.3.3	<i>L'entità del sostegno</i>	pag.	89
4.4	Il pre-pensionamento nella politica di sviluppo rurale 2007-2013	pag.	89
4.4.1	<i>L'applicazione in Italia della misura di prepensionamento</i>	pag.	91
4.5	Le risorse stanziare per il ricambio generazionale	pag.	93
4.6	Situazione bandi	pag.	95
4.7	Il “Pacchetto giovani”	pag.	96
4.8	Le prospettive della politica per il ricambio generazionale	pag.	100
<b>5.</b>	<b>Le politiche strutturali</b>	pag.	103
5.1	Un quadro di sintesi sulle politiche strutturali	pag.	103
5.2	Le misure della politica strutturale	pag.	105
5.2.1	<i>La misura 1.2.1 – Ammodernamento delle aziende agricole</i>	pag.	105
5.2.2	<i>La misura 1.2.3 – Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali</i>	pag.	107
5.2.3	<i>Le altre misure della politica strutturale</i>	pag.	108
5.3	I fondi per la politica strutturale	pag.	109
5.4	Obiettivi e modalità di accesso alla misura 1.2.1 nei Psr italiani	pag.	111
5.5	Obiettivi e modalità di accesso alla misura 1.2.3 nei Psr italiani	pag.	120
5.6	Le altre misure della politica strutturale	pag.	125
5.6.1	<i>La misura 1.2.4 – Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nel settore agricolo e alimentare</i>	pag.	125
5.6.2	<i>La misura 1.2.5 – Miglioramento e sviluppo delle infrastrutture in parallelo con lo sviluppo e l'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura</i>	pag.	126
5.6.3	<i>La misura 1.2.6 – Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e introduzione di adeguate misure di prevenzione</i>	pag.	127

5.7 I bandi per la politica strutturale .....	pag. 128
5.7.1 <i>Un approfondimento sui bandi della misura 1.2.1</i> .....	pag. 129
5.8 Considerazioni conclusive .....	pag. 133
<b>6. Le politiche per la qualità alimentare</b> .....	pag. 137
6.1 Inquadramento normativo .....	pag. 137
6.2 La politica per la qualità alimentare nei Psr .....	pag. 139
6.2.1 <i>Misura 1.3.1 – Sostegno all’adeguamento alle norme comunitarie</i> .....	pag. 140
6.2.2 <i>Misura 1.3.2 – Sostegno alla partecipazione a sistemi di qualità</i> .....	pag. 141
6.2.3 <i>Misura 1.3.3 – Sostegno all’attività di informazione dei consumatori e di promozione dei prodotti alimentari di qualità</i> .....	pag. 143
6.3 Le risorse finanziarie per la politica della qualità alimentare .....	pag. 144
6.4 I finanziamenti alla politica della qualità alimentare .....	pag. 146
6.5 I bandi della politica della qualità alimentare .....	pag. 148
6.6 Considerazioni conclusive .....	pag. 153
<b>7. Le politiche agro-ambientali</b> .....	pag. 155
7.1 Introduzione .....	pag. 155
7.2 Gli Orientamenti strategici comunitari e il Psn .....	pag. 156
7.2.1 <i>Complementarità fra Psn e Qsc</i> .....	pag. 159
7.3 Le misure della politica agro-ambientale secondo il Reg.1698/2005 .....	pag. 160
7.3.1 <i>Le misure 2.1.1 – Indennità zone montane e 2.1.2 – Indennità zone svantaggiate, diverse dalle zone montane</i> .....	pag. 160
7.3.2 <i>La misura 2.1.3 – Indennità Natura 2000</i> .....	pag. 161
7.3.3 <i>La misura 2.1.4 – Pagamenti agro-ambientali</i> .....	pag. 162
7.3.4 <i>La misura 2.1.5 – Pagamenti per il benessere degli animali</i> .....	pag. 164
7.3.5 <i>La misura 2.1.6 – Sostegno ad investimenti non produttivi</i> .....	pag. 165
7.4 I fondi stanziati dalle Regioni per le misure della politica agroambientale .....	pag. 165
7.5 Le caratteristiche della misura 2.1.4 .....	pag. 169
7.5.1 <i>Entità della spesa e condizioni di accesso per l’agricoltura biologica</i> .....	pag. 170
7.5.2 <i>Entità della spesa e condizioni di accesso per la tutela della biodiversità</i> .....	pag. 172
7.6 I bandi per la politica agro-ambientale .....	pag. 173
7.6.1 <i>I bandi della misura 2.1.4</i> .....	pag. 175
7.7 Considerazioni conclusive .....	pag. 179

<b>8. Le politiche forestali</b> .....	pag. 181
8.1 Obiettivi e linee generali di intervento .....	pag. 181
8.2 Una valutazione generale delle misure forestali .....	pag. 182
8.3 Un'analisi di dettaglio dei bandi .....	pag. 188
8.3.1 <i>La misura 2.2.1 – Imboschimento di terreni agricoli</i> ....	pag. 188
8.3.2 <i>La misura 2.2.6 – Ricostituzione del potenziale forestale e interventi protettivi</i> .....	pag. 192
8.3.3 <i>La misura 2.2.7 – Sostegno agli investimenti non produttivi</i> .....	pag. 195
8.3.4 <i>La misura 1.2.2 – Accrescimento del valore economico delle foreste</i> .....	pag. 198
8.4 Alcune considerazioni di sintesi .....	pag. 203
<b>9. Le politiche per la diversificazione e la qualità della vita</b> .....	pag. 205
9.1 Introduzione .....	pag. 205
9.2 Le politiche a favore dello sviluppo delle aree rurali .....	pag. 206
9.3 Le politiche di diversificazione e per la qualità della vita nel Psn .....	pag. 211
9.4 La strategia di intervento e le risorse finanziarie a favore dei territori rurali nei Psr .....	pag. 213
9.4.1 <i>Le misure per la diversificazione dell'economia rurale</i> .....	pag. 221
9.4.2 <i>Le misure per la qualità della vita nelle aree rurali</i> .....	pag. 223
9.4.3 <i>L'approccio Leader nei Psr</i> .....	pag. 225
9.5 L'attuazione delle misure .....	pag. 230
9.6 Alcune considerazioni conclusive .....	pag. 234
<b>10. Considerazioni conclusive</b> .....	pag. 237
10.1 Un giudizio complessivo su un processo ancora in corso ....	pag. 237
10.2 I pregi della politica di sviluppo rurale in Italia .....	pag. 237
10.3 I limiti della politica di sviluppo rurale .....	pag. 239
10.3.1 <i>I ritardi</i> .....	pag. 239
10.3.2 <i>L'assillo di spendere</i> .....	pag. 240
10.3.3 <i>Prima le politiche più facili</i> .....	pag. 241
10.3.1 <i>Lo scarso coordinamento</i> .....	pag. 242
10.3.1 <i>La scollatura tra politiche settoriali e territoriali</i> ....	pag. 243
10.4 La valutazione asse portante della buona politica di sviluppo rurale .....	pag. 244
<b>Riferimenti bibliografici</b> .....	pag. 249
<b>Norme e regolamenti</b> .....	pag. 255
<b>Siti internet</b> .....	pag. 255

# 1. INTRODUZIONE

*Franco Sotte*

## 1.1 Agricoltura e politica di sviluppo rurale

L'obiettivo principale di questa ricerca è contribuire a richiamare e rafforzare l'impegno del mondo dell'agricoltura sul secondo pilastro della Pac e sulla politica di sviluppo rurale. Si tratta, in primo luogo, di colmare uno squilibrio che si è rivelato in più circostanze tutte le volte in cui l'interesse delle istituzioni e delle categorie agricole, il loro impegno nel dibattito, finanche il loro attivismo, si sono concentrati principalmente o quasi esclusivamente sul primo pilastro, mentre il secondo era trascurato, se non addirittura osteggiato.

Se ne è avuta una prova nel recente dibattito sull'*Health check* (De Filippis, 2009). Di fatto, l'analisi dello stato di salute della Pac ha mancato di esprimere una valutazione sulla politica di sviluppo rurale paragonabile a quella svolta per il primo pilastro. Alla fine del 2008, dopo quasi due anni dal suo avvio per il periodo 2007-2013, questa sarebbe stata certamente opportuna, se non altro per i ritardi e la lentezza con cui si procede, ma anche in relazione ai nuovi scenari europei e internazionali connessi alla crisi economica, all'impennata e successiva caduta dei prezzi, al mutato scenario geo-politico. Quanto poi alla assolutamente opportuna introduzione delle cosiddette "nuove sfide" tra gli obiettivi della politica di sviluppo rurale – biodiversità, risorse idriche, bioenergie e cambiamento climatico – non si è andati più in là dell'enunciazione.

A fronte di ciò, per risolvere problemi aperti dalle soluzioni individuate per il primo pilastro, si sono assegnati al secondo compiti contingenti e di carattere settoriale, estranei alla sua natura. Il caso più eclatante è l'inserimento tra le "nuove sfide" delle misure di accompagnamento per il settore lattiero-caseario.

La più evidente mancanza di coerenza si è avuta comunque sul lato del finanziamento. In tutta la discussione dell'*Health check*, il problema di assicurare la necessaria corrispondenza tra le nuove funzioni attribuite al secondo pilastro e le nuove risorse a sua disposizione è stato raramente preso in considerazione. La modulazione aggiuntiva, cioè la percentuale di risorse finanziarie spostate dal primo al secondo pilastro, è stata definita senza tener conto di quali fossero le implicazioni delle decisioni assunte sul fronte della spesa. Peraltro, in relazione all'abbassamento delle quote di cofinanziamento nazionale<sup>1</sup> e alla decisione di togliere la prevista redistribuzione tra Stati membri sulla

<sup>1</sup> Ridotto al 10% nelle Regioni convergenza ed al 25% nelle Regioni competitività, a fronte del precedente 50%.

base di “criteri oggettivi” – che l’Italia non sembra aver contrastato, nonostante ne sia decisamente penalizzata – si realizzerà nel nostro Paese uno spostamento di risorse molto inferiore che negli altri Stati membri e incongruo rispetto ai nuovi compiti.

È significativo notare come questo risultato sia frutto anche della posizione pregiudizialmente contraria a qualsiasi spostamento di fondi dal primo al secondo pilastro, espressa fin dalle proposte iniziali dal Copa/Cogeca in rappresentanza – salvo eccezioni e qualche sia pure significativo distinguo – delle organizzazioni agricole di tutta l’Unione. Quasi che la modulazione rappresentasse implicitamente una contrazione netta di risorse per il settore agricolo e che la politica di sviluppo rurale non fosse rivolta in modo del tutto prevalente a beneficio dell’agricoltura.

Ovviamente, ogni riallocazione della spesa e ogni riformulazione dei criteri di selezione si traduce in entrate minori per alcuni e maggiori per altri e, naturalmente, i soggetti che nella redistribuzione perdono vantaggi sono più facilmente individuabili di coloro che se ne potrebbero avvantaggiare. Per questo motivo è comprensibile che l’opposizione al cambiamento dei primi sovrasti il sostegno dei secondi. Ma nel caso specifico, per il settore agricolo complessivamente inteso, la scelta di concentrare l’attenzione e l’interesse sul primo pilastro a scapito del secondo potrebbe alla lunga non rivelarsi opportuna.

Su questo punto è il caso comunque di chiarire una questione di fondo che va tenuta in conto in tutta la trattazione che segue. Non ha senso un giudizio aprioristicamente positivo ad ogni allocazione di fondi al secondo pilastro. Il volume di risorse che è più appropriato riservare alla politica di sviluppo rurale dipende dagli obiettivi che ad essa sono associati, dalle modalità con cui essi sono perseguiti e dalla verifica che essi sono raggiunti. Per questo motivo, una approfondita e tempestiva valutazione in termini di efficienza ed efficacia, come in questo volume ci si accinge a fare, è necessaria anche per un giudizio sulla stessa opportunità di mantenere in futuro un pilastro della Pac dedicato allo sviluppo rurale.

Certamente il primo pilastro, pur nei suoi limiti, ha anche un maggiore radicamento storico e detiene ancora maggiori risorse di spesa. Ad esso si connettono peraltro gli interessi diretti e immediati di chi ha fin qui beneficiato delle politiche di sostegno dei prezzi e che oggi, come dieci o venti anni fa, continua a trarre vantaggio pressoché della stessa distribuzione della spesa Pac. Ma se si guarda ai grandi problemi che l’Europa è chiamata a fronteggiare – competitività in mercati aperti e globalizzati, difesa dell’ambiente e della biodiversità, cambiamento climatico e conversione verso nuove soluzioni energetiche, convergenza e integrazione delle regioni in maggiore ritardo di sviluppo – la soluzione con riferimento all’agricoltura e alle aree rurali va ri-

cercata soprattutto nella qualificazione del secondo pilastro e nell'integrazione con il primo.

A fronte dell'atteggiamento passivo e diffidente nei confronti della politica di sviluppo rurale da parte delle istituzioni agricole e di gran parte della rappresentanza del settore, a favore del secondo pilastro e per lo sviluppo rurale si è formata e consolidata una coalizione di interessi molto ampia e variegata. Questo fenomeno si è sviluppato nel corso del tempo ed è apparso in tutta evidenza in occasione dei recenti avvenimenti relativi all'avvio in Italia e in Europa dei Programmi di sviluppo rurale (Psr)<sup>2</sup>. Di questa compagine di sostenitori della politica di sviluppo rurale fanno parte innanzitutto le Regioni. Del tutto *by-passate* dalle politiche del primo pilastro, esse sono invece profondamente coinvolte nella programmazione della politica di sviluppo rurale e nella sua gestione.

Alle Regioni si aggiungono le rappresentanze degli interessi locali di ogni genere – Province, Comuni e loro unioni, Comunità montane, parchi e aree protette, associazioni ambientaliste e di difesa dei valori paesaggistico-culturali del territorio, organizzazioni e istituzioni della montagna e rappresentanti dei relativi valori turistico-ambientali, organismi volti alla difesa delle produzioni tipiche e dei patrimoni gastronomici locali, assieme a tutte le organizzazioni e istituzioni frutto delle esperienze di programmazione *bottom-up* dello sviluppo del territorio e di valorizzazione delle sue risorse endogene quali i distretti rurali e agro-alimentari o i Gruppi di azione locale (Gal) sorti con l'esperienza più che decennale dell'iniziativa comunitaria Leader. Una rete di interessi e di soggetti che certamente è destinata ad ampliarsi e rafforzarsi.

La definizione di sviluppo rurale che proviene da queste istituzioni e componenti sociali è molto differenziata e variegata. A volte può anche confliggere con quella degli agricoltori e delle loro rappresentanze. Ma, nello stesso tempo, quelle sono le istituzioni più vicine all'agricoltura e le componenti sociali potenzialmente sue alleate nella difesa sia della sua competitività sul fronte della qualità e della sanità dei suoi prodotti, sia su quello del suo ruolo multifunzionale e integrato con lo sviluppo territoriale.

## **1.2 La complessità della politica di sviluppo rurale**

Questa ricerca prende spunto da una assunzione di fondo: quella della novità e, allo stesso tempo, della estrema articolazione e complessità della politica di

<sup>2</sup> Ci si riferisce qui in particolare alle due Conferenze di Treviso 6-7 ottobre 2008 su: “*Le nuove sfide dello sviluppo rurale in Italia: tra Health check e riforma del bilancio Ue*” e di Cipro 16-17 ottobre 2008 sul tema: “*Europe's rural areas in action: facing the challenges of tomorrow*”, nonché alla iniziativa di lancio del Tavolo permanente di partenariato della Rete Rurale Nazionale, tenutasi a Roma il 20 gennaio 2009.

sviluppo rurale. Seppure i primi richiami alla necessità di una politica di sviluppo rurale in Europa vanno cercati nel dibattito degli anni Ottanta<sup>3</sup>, è solo con *Agenda 2000* e l'istituzione del secondo pilastro della Pac che parte un primo tentativo compiuto e sistematico di politica di sviluppo rurale europea (Mantino, 2008).

Si tratta peraltro di una nascita contrastata la cui portata innovativa coraggiosamente, ma forse anche prematuramente, elaborata nella conferenza di Cork (Commissione europea, 1996) è stata decisamente diluita nel compromesso finale di *Agenda 2000*. L'esperimento che viene compiutamente definito nel 1999 e che si realizza nel nuovo periodo di programmazione 2000-2006 è condizionato da una netta sproporzione nell'attribuzione della spesa Pac. Il solo 10% del budget attribuito alla politica di sviluppo rurale riduce ad una contraddizione in termini la metafora dei due pilastri – auspicabilmente con pari forza – sui quali avrebbe dovuto reggersi il progetto Fischler di una Pac effettivamente integrata nella strategia complessiva dell'Ue orientata alla coesione, alla valorizzazione del “modello agricolo europeo” diversificato e multifunzionale e alla competizione tra sistemi agricoli e tra sistemi territoriali.

Un altro condizionamento importante per lo sviluppo della politica di sviluppo rurale in Europa sta nella sua genesi, in quel “peccato originale” (De Filippis, Fugaro, 2004; De Filippis, Sotte, 2006) per cui essa nasce dalla costola della politica agricola e non come risultato di una analisi approfondita delle specificità – in termini di problemi, così come di opportunità – rappresentate dalla ruralità in Europa. Se, da un lato, quella origine ha consentito alla politica di sviluppo rurale di affermarsi (seppure nei limiti enunciati) utilizzando risorse pre-esistenti e appoggiandosi ad un sistema di istituzioni e regole consolidate, dall'altro ha ostacolato la piena integrazione delle politiche agricole con la programmazione dello sviluppo territoriale.

È sufficiente soltanto considerare come si faccia fatica a riconfigurare le competenze istituzionali ai nuovi compiti, per cui le politiche per lo sviluppo dei territori rurali sono frammentate in capo a diversi ministri e assessori (ambiente, infrastrutture, trasporti, agricoltura, sanità, ecc), mentre la cosiddetta “politica di sviluppo rurale” europea è all'interno di un contenitore settoriale (la Pac) e in capo alla responsabilità di ministri e assessori all'agricoltura. Solo di recente alcuni Stati membri e, in Italia, alcune Regioni hanno iniziato a integrare le funzioni<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Il dibattito degli anni Ottanta ha dato luogo alla pubblicazione dell'importante documento “Il futuro del mondo rurale” (Commissione europea, 1988) dal quale hanno preso avvio alcune esperienze pionieristiche. Tra queste, l'iniziativa comunitaria Leader nel 1991 e le cosiddette “misure di accompagnamento” della riforma MacSharry del 1992.

<sup>4</sup> È il caso della Spagna dove i due ministeri dell'agricoltura e dell'ambiente sono stati fusi

Una politica territoriale di sviluppo rurale, in altri termini, dovrebbe porsi il problema di come coniugare in un quadro unitario e coerente tutte le politiche dirette allo stesso territorio: integrando sia verticalmente le varie istituzioni (europee, nazionali, regionali o locali) che orizzontalmente tutte le politiche settoriali (industriale, sanitaria, turistica, dei trasporti, agricola ed altre ancora). Siamo molto lontani da questo traguardo. Bisogna prenderne atto. Per questo motivo, la politica di sviluppo rurale attualmente in vigore, quella per il periodo di programmazione 2007-2013 va applicata avendo chiaro che essa è il risultato di un compromesso e, nello stesso tempo, è tanto una occasione per perseguire obiettivi strategici altrimenti impossibili con le tradizionali politiche settoriali, quanto un esperimento dal quale dipenderanno la direzione che la politica di sviluppo rurale prenderà dopo il 2013 e gli aggiustamenti che rispetto ad oggi si renderanno opportuni.

La sperimentazione, in altre parole l'approccio *learning by doing*, è peraltro suggerita anche dal contesto in profonda e rapida mutazione del ruolo sia delle aree rurali, sia dell'agricoltura. Ruoli che cambiano e si riconfigurano in relazione alla nuova competizione internazionale, alla crisi economica, alle nuove domande che i consumatori e i cittadini esprimono, ai nuovi rapporti che nel territorio si rendono possibili come effetto della banalizzazione delle distanze prodotta dalle nuove tecnologie informatiche e dei trasporti, e così via.

D'altra parte, si deve anche riconoscere che la cosiddetta "politica di sviluppo rurale" è piuttosto un "canestro" di politiche, diverse tra di loro per obiettivi, modalità di intervento e di gestione, beneficiari e soggetti coinvolti o interessati. Si va dalle politiche strutturali, patrimonio storico della Pac-orientamento a quelle per la valorizzazione dell'ambiente e la conservazione della biodiversità; dalle politiche per la formazione, l'informazione e l'assistenza tecnica alle altre per il ricambio generazionale; dalle politiche forestali a quelle per la difesa e la valorizzazione della qualità degli alimenti; dalle politiche per la diversificazione a quelle della qualità della vita nelle aree rurali. Allo scopo di svolgere tutte queste funzioni, la politica di sviluppo rurale 2007-2013 si configura come un menù di 41 possibili misure, per ciascuna delle quali le Regioni hanno dovuto esprimere delle scelte su quali adottare e quali lasciar cadere, su come ripartire i fondi disponibili, sulle modalità di ac-

in un unico *Ministerio del medio ambiente y del medio rural y marino* (Moyano Estrada, 2008) o della Gran Bretagna dove l'agricoltura è competenza del *Department for Environment, Food and Rural Affairs*. È anche il caso, in Italia, degli assessorati di alcune Regioni che integrano più competenze come in Basilicata (agricoltura, sviluppo rurale, economia montana), Campania (agricoltura e attività produttive) o Abruzzo (politiche agricole e di sviluppo rurale, forestale, caccia e pesca).

cesso e gestione, sulle priorità da considerare. L'Health check recentemente ha aggiunto, come detto, nuove finalità – le “nuove sfide” – e nuove risorse.

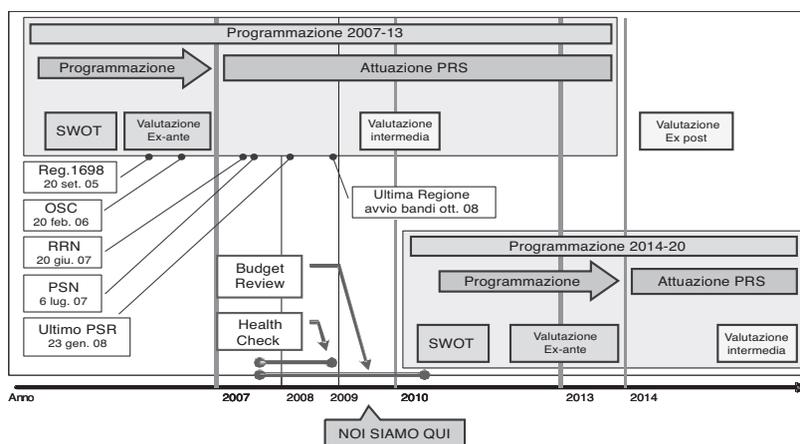
### 1.3 Le ragioni di questa ricerca

La politica di sviluppo rurale, secondo asse della politica agricola comune, è giunta ad un punto critico. Come si può osservare nella figura 1.1, essa è stata definita in sede comunitaria con il Regolamento 1698/2005 del 20 settembre 2005 e con gli Orientamenti strategici comunitari (Osc) del 20 febbraio 2006. In Italia è stata avviata con il Piano strategico nazionale (Psn) il 6 luglio 2007 e con l'approvazione definitiva da parte della Commissione europea dei ventuno Programmi di sviluppo rurale (Psr) delle Regioni e delle Province autonome, l'ultima delle quali è avvenuta il 20 febbraio 2008.

Una volta messi a punto il quadro giuridico e gli strumenti della programmazione dello sviluppo rurale, si è aperta la fase in cui le Regioni hanno iniziato ad emanare i bandi. Questa fase in alcune Regioni è stata pressoché completata, mentre in altri casi, come si vedrà (specie nel Mezzogiorno e in diverse Regioni convergenza) è tuttora in corso o, in qualche caso, addirittura ancora all'inizio. La pubblicazione dei bandi precede la fase della raccolta delle domande, per avviare concretamente le misure previste all'interno dei Psr, attraverso la selezione dei beneficiari, l'assegnazione dei finanziamenti e, infine, l'erogazione della spesa.

Contemporaneamente, si sta strutturando la Rete rurale nazionale il cui

**Figura 1.1 – Lo stato della politica di sviluppo rurale**



programma è stato approvato dalla Commissione europea il 20 giugno 2007 e il cui avvio operativo è avvenuto il 6-7 ottobre 2008 a Treviso<sup>5</sup> e con la costituzione a Roma del Tavolo permanente di partenariato il 20 gennaio 2009. Entro il 30 giugno 2009, inoltre, gli Stati membri sono tenuti ad inviare alla Commissione il Psn e i Psr riveduti per tenere conto delle risorse supplementari da dedicare alle nuove sfide che entreranno in vigore nel 2010.

Nel frattempo, sono comunque passati due anni e mezzo dall'inizio del nuovo periodo di programmazione e le Regioni hanno fin qui gestito le risorse a disposizione per la politica di sviluppo rurale indirizzando la spesa a copertura sostanzialmente dei cosiddetti "trascinamenti" della precedente programmazione 2000-2006: gli impegni, cioè, assunti in esubero rispetto alle disponibilità finanziarie e rinviati per il pagamento alla nuova programmazione.

D'altra parte, già all'inizio del 2010 – una volta eletto il nuovo Parlamento europeo, nominata in autunno la nuova Commissione europea, e auspicabilmente entrato in vigore il Trattato di Lisbona che prevede poteri di codecisione per il Parlamento europeo in materia di politica agricola – si riaprirà il confronto sulla futura politica di sviluppo rurale. Questo avverrà nel quadro della definizione della nuova Pac per il dopo-2013 e delle nuove prospettive finanziarie. I giochi, da questo punto di vista, si cominceranno a chiarire con la conclusione, presumibilmente nel corso del 2010, della *Revisione di Bilancio* la cui fase di consultazione si è appena conclusa nel novembre del 2008<sup>6</sup>.

È tempo quindi di un primo bilancio della politica di sviluppo rurale per verificare a che punto è arrivato il processo complessivo e per comprendere pregi e difetti dell'esperienza fin qui realizzata. L'obiettivo è anche quello di fornire, per quanto possibile, suggerimenti tempestivi ai *policy maker* (specie quelli regionali) su come orientare l'iniziativa e perseguire gli obiettivi di efficienza e di efficacia definiti dagli Osc e dal Psn.

#### **1.4 La struttura del volume**

Nella ricerca dalla quale deriva questo volume si è analizzata la politica di sviluppo rurale in Italia passando dal generale al particolare e scendendo dalle

<sup>5</sup> Il tema del Convegno era: "Le nuove sfide dello sviluppo rurale in Italia: tra *Health check* e riforma del bilancio Ue".

<sup>6</sup> A seguito di un accordo interistituzionale tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione siglato il 17 maggio 2006, la *Revisione di Bilancio* (o *Budget Review*) è un impegno della Commissione a "procedere a una revisione generale e approfondita comprendente tutti gli aspetti relativi alle spese dell'Ue, compresa la politica agricola comune, e alle risorse, inclusa la correzione per il Regno Unito, e a presentarla nel 2008/2009". In relazione ai cambiamenti istituzionali in corso (elezioni europee, rinnovo della Commissione e entrata in vigore del Trattato di Lisbona), la scadenza sarà sicuramente spostata al 2010 integrandosi alla discussione sulle prospettive finanziarie 2014-2020, che dovrebbe concludersi entro il 2012.

decisioni assunte a livello europeo a quelle nazionali e regionali. Dopo questa introduzione, il secondo capitolo è dedicato a un'analisi complessiva dello stato di avanzamento e di realizzazione della politica di sviluppo rurale in Italia. Prendendo in esame il quadro normativo della politica del secondo pilastro della Pac e l'assegnazione delle risorse all'Italia e da questa alle Regioni e Province autonome, la ricerca analizza e quantifica le scelte complessive operate attraverso i 21 Psr. Nella prima parte, l'obiettivo è di verificare e discutere le scelte allocative delle Regioni e Pa, secondo la ripartizione della spesa per Assi e misure, come previsto da Bruxelles. Nel seguito, questa classificazione viene abbandonata e viene proposta una diversa ripartizione della spesa "per politiche" e una differente procedura di aggregazione delle misure più appropriata a fini di indagine e approfondimento. Le politiche in cui si è ritenuto utile suddividere il lavoro sono le seguenti sette: - Politica della formazione e dell'assistenza tecnica; - Politica del ricambio generazionale; - Politica strutturale; - Politica della qualità alimentare; - Politica agro-ambientale; - Politica forestale; - Politica per la diversificazione, la qualità vita e l'approccio Leader.

A ciascuna è dedicato uno dei capitoli successivi – dal terzo al nono – con analisi che seguono lo stesso canovaccio: la politica è dapprima analizzata sulla base di quanto prescritto nella normativa e nei documenti di orientamento dell'Unione europea; successivamente vengono studiate le analisi e le prescrizioni del Psn per poi scendere nel dettaglio dei singoli Psr e svolgere a questo livello una analisi comparativa. La trattazione si completa con l'esame dei contenuti dei bandi fin qui emanati dalle Regioni e Pa. L'analisi di ogni politica comprende ovviamente anche una valutazione quantitativa dei volumi di spesa ad essa riservata e per ciascuna misura in essa compresa.

Il decimo e ultimo capitolo è dedicato a raccogliere alcune considerazioni conclusive e a fornire qualche indicazione operativa ai decisori politici impegnati in questa complessa e particolarmente importante fase di attuazione e valutazione.

## 2. I PSR IN ITALIA.

### STATO DI AVANZAMENTO E REALIZZAZIONE

*Beatrice Camaioni e Franco Sotte*

#### 2.1 Il quadro normativo della politica di sviluppo rurale\*

La politica di sviluppo rurale, nata come costola della politica agricola comune (Pac), ha acquistato nel tempo un'importanza strategica crescente all'interno delle politiche di sviluppo territoriale e locale, anche alla luce della strategia generale dell'Unione europea (definita dai principi di Lisbona e di Göteborg) rilanciata dal Consiglio Europeo di Bruxelles del marzo 2005, che ne ha precisato i contenuti. Pur rimanendo ancora, in buona misura, una politica settoriale per come è stata disegnata, per gli obiettivi che si pone e per i possibili interventi che racchiude, essa va analizzata nell'ambito della politica europea di coesione<sup>7</sup>, il cui obiettivo principale è la promozione di uno sviluppo equilibrato, armonioso e sostenibile della Comunità, e la riduzione delle disuguaglianze tra le diverse regioni europee. In questo contesto, la Commissione europea pone l'accento, anche nei documenti di base della politica di sviluppo rurale, sull'importanza di garantire la coerenza ed evitare sovrapposizioni lasciando agli Stati membri il compito di individuare i criteri che permettano la creazione di sinergie tra diverse politiche.

Come si vedrà in seguito, dal punto di vista degli strumenti di programmazione, la politica di sviluppo rurale presenta notevoli similarità con la politica di coesione. L'esperienza acquisita nella gestione dei fondi strutturali e il relativo approccio strategico caratterizzano dal 2007 anche la politica di sviluppo rurale a seguito della scelta di istituire un fondo apposito: il Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale (Fesr). Per quel che riguarda la programmazione della politica di coesione, partendo dai regolamenti istitutivi e attuativi dei fondi strutturali (segnatamente, in Italia, Fesr, Fse), la Commissione ha emanato gli Orientamenti strategici comunitari (Osc) specifici per la politica di coesione<sup>8</sup>: (1) “rendere l'Europa e le regioni europee più attraenti per gli inve-

\* Il capitolo è frutto del lavoro comune dei due autori. La stesura materiale è stata così suddivisa: Franco Sotte ha scritto i paragrafi 2.1, 2.4, 2.8 e 2.11; Beatrice Camaioni tutti gli altri.

<sup>7</sup> Per quel che riguarda la normativa di riferimento: Reg.1083/2006 che stabilisce disposizioni comuni per l'attuazione dei tre strumenti finanziari della politica di coesione 2007-2013, Reg.1080/2006 relativo al Fesr, Reg.1081/2006 relativo al Fse e il Reg.1084/2006 per il Fondo di coesione.

<sup>8</sup> Decisione 2006/702/Ce, del Consiglio sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione.

stimenti e le attività delle imprese”; (2) “promuovere la conoscenza e l’innovazione a favore della crescita”; (3) “posti di lavoro migliori e più numerosi”.

Sulla base di questi Osc è stato redatto per l’Italia, così come negli altri Stati membri, il Quadro strategico nazionale (Qsn)<sup>9</sup> che rappresenta la cornice strategica entro cui le Regioni e le Province autonome hanno provveduto alla stesura dei Programmi operativi regionali (Por) nei quali sono previsti gli interventi finanziati dal Fesr e dal Fse, e dove concretamente vengono individuati gli ambiti di complementarità tra la politica di coesione e la politica di sviluppo rurale.

Con approccio analogo, a seguito della promulgazione del Reg.1290/2005 relativo al finanziamento della politica agricola comune che istituisce il Fesr e del Reg.1698/2005 in cui si delinea il quadro generale in termini di programmazione, implementazione e valutazione entro cui gli Stati membri eserciteranno le loro competenze, l’Unione europea ha prodotto, nella seconda metà del 2006, i tre regolamenti attuativi<sup>10</sup> e gli Orientamenti strategici comunitari specifici per il secondo pilastro della Pac (Dec.2006/144/Ce). Infine la Commissione europea ha adottato la decisione inerente alla ripartizione finanziaria del contributo Fesr per ogni Stato membro (Dec.2006/588/Ce). Sulla base degli Osc della politica di sviluppo rurale, ogni Stato membro ha proceduto alla stesura del proprio Piano Strategico Nazionale (Psn) che, oltre a delineare gli obiettivi generali e le priorità territoriali, ha definito l’allocazione finanziaria dei fondi Fesr tra le Regioni<sup>11</sup>. Il Psn rappresenta la cornice strategica per la formulazione dei Programmi di sviluppo rurale (Psr), la cui stesura è stata demandata in Italia alle 21 Regioni e Province autonome.

Il successivo iter burocratico prevedeva che i Psr fossero predisposti ed approvati da ciascuna Giunta regionale e quindi notificati alla Commissione europea per essere valutati. La Commissione, al termine della valutazione, ha trasmesso ad ogni Regione le proprie osservazioni in modo che questa potesse

<sup>9</sup> In realtà a seguito degli Osc sono stati redatti i Documenti strategici preliminari regionali, il Documento strategico del mezzogiorno e il Documento strategico preliminare nazionale, che a loro volta hanno informato l’elaborazione del Quadro strategico nazionale (Qsn) approvato dalla Commissione il 13 luglio 2007.

<sup>10</sup> Si fa riferimento: al Reg.1320/2006 che stabilisce le norme specifiche per agevolare la transizione dalla precedente programmazione (Reg.1257/1999 e Reg.1268/1999) a quella prevista dal Reg.1698/2005, al Reg.1974/2006 applicativo del Reg.1698/2005 con riguardo ai principi e alle norme generali sul sostegno allo sviluppo rurale, alle disposizioni specifiche e comuni sulle misure di sviluppo rurale, alle disposizioni in materia di ammissibilità e alle disposizioni amministrative; infine al Reg.1975/2006 applicativo del Reg.1698/2006 relativo all’attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità.

<sup>11</sup> La ripartizione dei fondi Fesr tra le regioni italiane è stata definita in sede di Conferenza Stato-Regioni del 31 ottobre 2006 e riportata all’interno del Psn.

apportare eventuali modifiche e, al termine del successivo negoziato, ha approvato i Psr. Questo iter particolarmente complesso e dispendioso in termini di tempo ha condotto pressoché tutte le Regioni italiane ad avviare di fatto la politica di sviluppo rurale soltanto nel 2008, con un anno di ritardo rispetto alla data di inizio dei sette anni di programmazione 2007-2013.

Nove Regioni e Province autonome (Valle d'Aosta, Trento, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Basilicata, Puglia e Sicilia) hanno completato l'iter formale di approvazione del proprio Psr addirittura nei primi mesi del 2008. A questo riguardo, è opportuno ricordare che alla politica di sviluppo rurale va applicata la regola comunitaria del "n+2" (art.29 Reg.1290/2005), in base alla quale i fondi attribuiti dal bilancio dell'Ue ad uno Stato membro per un esercizio vanno in economia se non impegnati entro i due esercizi successivi. Le nove Regioni sopra elencate vedranno quindi applicarsi per la prima volta la regola del disimpegno automatico al termine del 2010, dovendo dimostrare di aver speso la somma dei fondi programmati per gli anni 2007 e 2008. Per le altre 12 Regioni, il cui Psr è stato formalmente approvato nel 2007, la prima *deadline* per il disimpegno automatico cade il 31 dicembre 2009 per i fondi programmati nell'anno 2007. In conseguenza dei ritardi accumulati, le Regioni avranno meno tempo per utilizzare le risorse ed evitare il disimpegno automatico. D'altra parte, se le Regioni il cui Psr è stato definitivamente approvato nel 2008 non hanno perso i fondi assegnati per l'esercizio 2007, è stato soltanto perché prima del 2006 avevano accumulato una consistente quantità di cosiddetti "trascinamenti", cioè di impegni per somme superiori a quelle disponibili nella vecchia programmazione 2000-2006, e quindi "trascinate" nella nuova 2007-2013.

Questa del pagamento dei trascinamenti è una pratica frequente, che favorisce il collegamento senza interruzioni tra un periodo di programmazione e l'altro, ma che certo attenua l'efficacia dell'intervento, poiché accresce il cosiddetto *deadweight effect* (letteralmente "effetto peso morto"). Si chiama così nella letteratura economica quella parte di una politica che premia comportamenti che si sarebbero ugualmente tenuti, anche in assenza dell'incentivo. Il ritardo, spesso notevole, tra richiesta di finanziamento ed effettiva disponibilità dei fondi, attenua la forza incentivante della politica in quanto spinge a rinunciare ad utilizzarla proprio coloro la cui decisione è più strettamente legata alla sua tempestiva attivazione; mentre si accresce il peso di chi può aspettare e avrebbe comunque convenienza ad effettuare l'investimento anche in assenza dell'incentivo.

Si è aperta, comunque, sia pure con ritardo, la fase attuativa, che comprende le seguenti attività:

- gestione delle misure in senso stretto (emanazione dei regolamenti at-

- tuativi, definizione ed emissione dei bandi, raccolta delle domande, istruttoria, approvazione delle graduatorie, stipula dei contratti con i beneficiari e iscrizione degli impegni di spesa, realizzazione degli interventi, approvazione degli stati di avanzamento e erogazione dei fondi);
- nomina e attivazione del Comitato di valutazione (art.77 Reg.1698/2006);
  - organizzazione delle attività relative al monitoraggio, alla valutazione (art.79ss Reg.1698/2006) e al controllo (Reg.1975/2006);
  - messa a punto del sistema informativo al fine di provvedere alla raccolta e alla gestione dei dati e delle informazione minime comuni a tutte le operazioni (Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, 2008).

## **2.2 Rapporti tra politica di sviluppo rurale e politica di coesione**

Prima di passare a definire dettagliatamente la politica di sviluppo rurale è bene soffermarsi sugli obiettivi che questa si pone, in quanto fondamentali per la comprensione dei contenuti dei documenti strategici e per impostare una valutazione sull'efficacia, l'efficienza e la qualità dell'operato dei *policy maker*.

Il regolamento 1698/2005 stabilisce l'articolazione della politica in "assi" e "misure", nonché la struttura dei Psn e dei Psr, mentre gli Osc rappresentano le priorità comunitarie con lo scopo di creare un legame tra obiettivi dichiarati e interventi da strutturare, al fine di concretizzare l'approccio strategico che, come vedremo, pervade tutte le fasi della politica. Inoltre, lo stesso regolamento precisa i tre obiettivi del sostegno comunitario alle politiche di sviluppo rurale:

1. migliorare la competitività del settore agricolo e forestale;
2. valorizzare l'ambiente e lo spazio rurale attraverso la gestione del territorio;
3. migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche.

Si può notare che essi corrispondono alla denominazione dei primi tre assi, mentre il quarto asse ("approccio Leader") è trasversale ai precedenti.

Dei sei orientamenti specifici per la politica di sviluppo rurale previsti dalla Decisione 2006/144/Ce (modificati Dec.2009/61/Ce al fine di includere tra le priorità le nuove sfide risultanti dall'*health check*), i primi quattro si riferiscono ciascuno ad un asse e ne qualificano gli obiettivi. I rimanenti due sono di natura trasversale e hanno come obiettivo la coerenza sia all'interno della politica di sviluppo rurale, che rispetto agli altri strumenti comunitari di programmazione.

A livello nazionale, il Psn declina gli Osc in una serie di priorità, come illustrato nella tabella 2.1.

Le priorità individuate dal Psn vengono a loro volta riprese all'interno dei Psr regionali che specificano ulteriormente la strategia di ciascun asse, scegliendo tra le misure che ad essi si riconducono quelle più appropriate e definendone le modalità attuative. Gli Osc sono fondamentali per il disegno della politica di sviluppo rurale. Innanzitutto permettono di tenere insieme l'eterogeneità di interventi che ogni asse racchiude; sono funzionali, nell'ambito dei Psr, per individuare i settori in cui l'erogazione del sostegno Ue a favore dello sviluppo rurale crea il maggior valore aggiunto; soprattutto, consentono di inquadrare ed indirizzare gli interventi regionali, in linea con il principio di sussidiarietà, verso obiettivi ed interessi che vanno al di là di quelli locali, riconducendo la politica di sviluppo rurale alle principali priorità dell'Unione (principi di Lisbona e di Göteborg). Inoltre, la determinazione a priori degli obiettivi consente la costruzione di una strategia ben definita, consentendo al *policy maker* una più chiara visione della tipologia di interventi da strutturare,

**Tabella 2.1 – La traduzione degli Orientamenti strategici comunitari nel Piano strategico nazionale**

Asse	Priorità del Psn
1. Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Miglioramento della capacità imprenditoriale e professionale degli addetti al settore agricolo e forestale e sostegno del ricambio generazionale</li> <li>– Consolidamento e sviluppo della qualità della produzione agricola e forestale</li> <li>– Promozione dell'ammodernamento e dell'innovazione nelle imprese e dell'integrazione delle filiere</li> <li>– Potenziamento delle dotazioni infrastrutturali fisiche e telematiche</li> </ul>
2. Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conservazione della biodiversità e tutela e diffusione di sistemi agro-forestali ad alto valore naturale</li> <li>– Tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche superficiali e profonde</li> <li>– Riduzione dei gas serra</li> <li>– Tutela del territorio</li> </ul>
3. Qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Miglioramento dell'attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione</li> <li>– Mantenimento e/o creazione di opportunità occupazionali e di reddito in aree rurali</li> </ul>
4. Approccio Leader	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Valorizzazione delle risorse endogene dei territori</li> <li>– Rafforzamento della capacità progettuale e gestionale locale</li> </ul>

Fonte: nostre elaborazioni da Psn

rendendo meno difficoltosa la ricerca delle sinergie all'interno dell'articolata architettura della politica di sviluppo rurale e degli strumenti idonei a garantire la coerenza con le altre politiche dell'Ue, in particolare con le politiche della coesione e dell'ambiente.

La valenza degli Osc va ben oltre, dunque, il fine di garantire coerenza alla programmazione. Infatti il Reg.1698/2005 prevede che gli Osc costituiscano altresì la base per la valutazione intermedia ed ex-post dell'efficienza e dell'efficacia della politica di sviluppo rurale.

### **2.3 La distribuzione delle risorse finanziarie tra le Regioni**

Per delineare l'architettura della politica di sviluppo rurale nel periodo 2007-2013, occorre tornare ai regolamenti comunitari e successivamente scendere a livello nazionale e regionale. A seguito della decisione della Commissione europea sulla ripartizione delle risorse Feasr tra gli Stati membri per l'intero periodo di programmazione 2007-2013, all'Italia vengono assegnati 8.292 milioni di euro<sup>12</sup>. Questo importo è la somma di tre addendi: 6.917 milioni di euro (83,4%) di assegnazioni di base del Feasr, 873 milioni di euro (10,5%) derivanti dalla modulazione obbligatoria e 502 milioni di euro (6,1%) trasferiti al secondo pilastro a seguito della riforma dell'Ocm tabacco. Il cofinanziamento nazionale e regionale, aggiunge altri 8.395 milioni di euro (di cui circa 6,9 dallo Stato e 1,5 dalle Regioni).

Le risorse gestite dai Psr ammontano così complessivamente a 16.687 milioni di euro (tabella 2.2), dei quali 82,9 (lo 0,5%) sono riservati alla Rete rurale nazionale. Nel mese di ottobre del 2006 il Mipaaf e le Regioni sono pervenuti a un accordo sulla ripartizione dei fondi Feasr<sup>13</sup>, tenuto conto di quanto disposto dal Reg.1698/2005 per quanto concerne la ripartizione della spesa tra le cinque Regioni "convergenza"<sup>14</sup> e le restanti Regioni "competitività"<sup>15</sup>. Successivamente le Regioni hanno definito l'allocazione delle risorse Feasr tra gli assi e, di conseguenza, i livelli di cofinanziamento<sup>16</sup>. La somma complessiva dei Psr è risultata quindi complessivamente pari a 16.604 milioni di euro.

<sup>12</sup> Commissione europea, decisione del 12 settembre 2006 recante fissazione delle ripartizioni annuali per Stato membro dell'importo del sostegno comunitario allo sviluppo rurale per il periodo dal 1 gennaio 2007 al 31 dicembre 2013, [notificata con il numero C(2006) 4024].

<sup>13</sup> L'accordo prevedeva che l'importo base fosse ripartito secondo le percentuali storiche (le stesse della programmazione 2000-2006).

<sup>14</sup> Campania, Calabria, Sicilia, Puglia e Basilicata (quest'ultima in *phasing-out*).

<sup>15</sup> Tra queste, la Sardegna è in *phasing-in*.

<sup>16</sup> Le quote di cofinanziamento dei Programmi di sviluppo rurale sono assicurate dall'Unione europea, dal bilancio dello Stato e dai bilanci delle Regioni e delle Province autonome come segue: a) regioni competitività, la partecipazione del Feasr corrisponde al 44% della spesa pubblica totale; b) regioni convergenza, la partecipazione del Feasr corrisponde al 57,5% della spe-

Inoltre, nei prossimi mesi si renderanno disponibili ulteriori risorse a favore del secondo pilastro. In particolare, circa 228 milioni di fondi Feasr provenienti dalle riforme Ocm vino e ricalcolo della modulazione<sup>17</sup>, altri 369 milioni Feasr per finanziare le nuove sfide a seguito del compromesso raggiunto nel novembre del 2008 sull'*Health check* della Pac e, infine, ulteriori fondi di cui al momento non si conosce l'esatto ammontare (si stima circa il 10% per l'Italia su un totale di 1.020 milioni di euro), derivanti dall'accordo del Consiglio del 20 marzo 2009 sul *Recovery Package*<sup>18</sup>. Questi andranno a finanziare interventi in materia di cambiamenti climatici, energie rinnovabili, gestione delle risorse idriche, biodiversità (compreso il correlato sostegno all'innovazione), ristrutturazione del settore lattiero-caseario e interventi per l'ampliamento della banda larga. All'inizio del 2009 l'Unione europea ha provveduto ad emendare il Reg.1698/2005 con il Reg.74/2009<sup>19</sup> e ha emanato l'integrazione agli Osc<sup>20</sup> di riferimento per la politica di sviluppo rurale. A seguito dell'accordo sul *Recovery Package* che verrà gestito congiuntamente alle nuove sfide, si sta provvedendo a completare l'iter legislativo di aggiornamento della normativa di riferimento, specificando che successivamente all'accordo politico del Consiglio, gli Stati membri hanno ottenuto la piena flessibilità sull'allocazione dei fondi provenienti dal *Recovery Package* originariamente stanziati per finanziare esclusivamente la *broadband*. Le Regioni sono tenute a comunicare alla Commissione l'allocazione dei fondi, gli interventi previsti da attivare dal 1 gennaio 2010 tramite modifica dei Psr entro il 15 luglio del 2009. L'analisi che segue terrà conto solo dei dati dei Psr allo stato del 31 dicembre 2008.

sa pubblica totale. Il cofinanziamento nazionale è assicurato dal bilancio dello Stato nella misura del 70% per le misure degli assi 1 e 3 e per le azioni di assistenza tecnica, e del 100% per le misure dell'asse 2. (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 2006).

<sup>17</sup> Decisione della Commissione 2009/14/Ce del 17 dicembre 2008 che modifica la dec.2006/636/Ce recante fissazione della ripartizione annuale per Stato membro dell'importo del sostegno comunitario allo sviluppo rurale 2007-2013.

<sup>18</sup> La decisione riguardante i fondi per le nuove sfide e investimenti per la banda larga e i relativi regolamenti sono in corso di approvazione.

<sup>19</sup> Regolamento 74/2009 del Consiglio del 19 gennaio 2009 che modifica il Reg.1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Feasr. Il Reg.74/2009 contiene un elenco di interventi ammissibili in relazione alle nuove sfide, interventi che potranno godere di un importo e di un tasso maggiorato del 10%, al fine di offrire ulteriori incentivi all'assunzione degli impegni e alla realizzazione degli investimenti, e prevede un tasso di cofinanziamento nazionale più contenuto rispetto a quanto previsto dal Reg.1698/2005, pari a 10% per le Regioni convergenza e 25% per le Regioni competitività.

<sup>20</sup> Decisione 2009/61/Ce del 19 gennaio 2009 recante modifica della Dec.2006/144/Ce relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013).

L'insieme delle cinque Regioni "convergenza" riceve 7.201 milioni di euro (43,4%), a fronte di 9.403 milioni di euro (56,6%) riservati alle Regioni "competitività"; le tre grandi ripartizioni del Paese, Nord, Centro e Sud, ricevono rispettivamente 4.857 milioni di euro (29,3%), 2.714 milioni di euro (16,3%) e 9.033 milioni di euro (54,4%). Si può notare come il cofinanziamento nazionale abbia beneficiato maggiormente le Regioni competitività rispetto a quelle convergenza, riequilibrando parzialmente a favore delle prime la distribuzione originaria dei fondi Feasr stabilita in sede comunitaria. Il peso percentuale sul totale della spesa destinato alle cinque Regioni convergenza è così passato dal 50% al 40% circa.

**Tabella 2.2 – Le risorse finanziarie dei Psr in Italia**

<b>Regioni</b>	<b>Feasr</b>	<b>Cofinanziamento</b>	<b>Totale</b>	<b>% Cofin./Totale</b>
Valle d'Aosta	52	66	119	44,0
Piemonte	395	502	897	44,0
Lombardia	396	504	900	44,0
Bolzano	138	175	313	44,0
Trento	101	155	256	39,3
Veneto	402	512	915	44,0
Friuli V.G.	109	138	247	44,0
Liguria	106	171	277	38,3
Emilia-Romagna	411	523	935	44,0
Toscana	369	470	839	44,0
Umbria	334	426	760	44,0
Marche	202	258	460	44,0
Lazio	288	367	655	44,0
Abruzzo	169	215	384	44,0
Molise	86	109	195	44,0
Campania	1.082	800	1.882	57,5
Puglia	851	629	1481	57,5
Basilicata	373	275	648	57,5
Calabria	623	461	1084	57,5
Sicilia	1.211	895	2.106	57,5
Sardegna	551	702	1253	44,0
<b>Totale Regioni</b>	<b>8.251</b>	<b>8.354</b>	<b>16.604</b>	<b>49,7</b>
<i>Rete rurale nazionale</i>	<i>41,4</i>	<i>41,4</i>	<i>82,9</i>	<i>50,0</i>
<b>Italia</b>	<b>8.292</b>	<b>8.395</b>	<b>16.687</b>	<b>49,7</b>
Nord	2.109	2.748	4.857	43,4
Centro	1.194	1.520	2.714	44,0
Sud	4.947	4.086	9.033	54,8
Competitività	4.110	5.293	9.403	43,7
Convergenza	4.141	3.061	7.201	57,5

Fonte: nostre elaborazioni su dati Conferenza Stato-Regioni del 31/10/2006 e dati Psr regionali

## 2.4 Un confronto tra Regioni su base unitaria

Un ulteriore utile confronto tra Regioni può essere effettuato riportando la spesa complessiva per i Psr ad una base unitaria. A questo scopo, in tabella 2.3 è presentata la spesa complessiva annuale dei Psr (in valori assoluti e in indice Italia=100) in rapporto rispettivamente ad Unità di lavoro adulto (Ula)<sup>21</sup>, ad ettaro di Superficie agricola utilizzabile (Sau) e al Valore aggiunto agricolo (Vag)<sup>22</sup>. Nell'ultima colonna è infine riportato un indice sintetico dato dalla media aritmetica dei tre indici precedenti<sup>23</sup>.

La sintesi che la tabella offre è estremamente interessante. La spesa media assegnata al complesso delle Regioni italiane dalla politica di sviluppo rurale è pari a 1.865 euro per Ula, a 181 euro per ettaro di Sau, al 7,7% del valore aggiunto dell'agricoltura. Si tratta di volumi di spesa di tutto rilievo, anche se ovviamente soltanto una frazione, tra un terzo e due quinti, di quanto l'Ue spende nelle stesse Regioni attraverso il primo pilastro.

Se poi si osserva la diversa concentrazione della spesa unitaria tra le Regioni, si hanno riscontri altrettanto interessanti. Innanzitutto, nel confronto tra Regioni convergenza e Regioni competitività appare chiaramente come le prime beneficino di maggiore sostegno anche in termini unitari con riferimento ai tre indicatori: rispetto alla media nazionale, nelle prime si spende il 35% in più per ettaro e il 27% in più in rapporto al valore aggiunto agricolo. Viceversa, nelle Regioni competitività, con riferimento agli stessi indicatori si spende rispettivamente il 17% ed il 14% in meno della media nazionale. Nel rapporto con le Ula, invece, i due aggregati mostrano valori degli indici molto più prossimi l'uno rispetto all'altro (103 contro 98) in relazione alla notevole concentrazione dell'occupazione agricola nelle regioni convergenza. La media dei tre indicatori comunque conferma la maggiore spesa unitaria nelle Regioni convergenza (+22%) rispetto alle Regioni competitività (-11%).

Confrontando tra loro le tre ripartizioni geografiche, Nord Centro e Sud, si conferma la maggiore concentrazione della spesa nelle regioni meridionali (indice sintetico: + 22% rispetto alla media nazionale), a scapito soprattutto delle Regioni del Nord (indice sintetico: -25%). Il Centro invece, per la presenza di ordinamenti produttivi generalmente più *labour saving* ed estensivi, si colloca sopra la media nazionale in rapporto a Ula e valore aggiunto agrico-

<sup>21</sup> Unità di lavoro adulto in agricoltura, silvicoltura e pesca, anno 2003 (Istat). Le Ula sono un'unità di misura del lavoro: misurano il numero teorico dei lavoratori a tempo pieno. Si basano sulle ore lavorate divise per le ore contrattuali. Ad esempio, due posizioni lavorative di 20 ore corrispondono ad una Ula di 40 ore.

<sup>22</sup> Valore aggiunto ai prezzi base, agricoltura, silvicoltura e pesca, anno 2003 (Istat).

<sup>23</sup> Per comodità di visualizzazione sono riportate in grassetto le percentuali sopra la media nazionale e in corsivo quelle sotto la media nazionale.

lo, ma sotto in rapporto alla Sau. L'indice sintetico, comunque risulta positivo e prossimo a quello delle Regioni meridionali (+20%).

Le differenze tra singole Regioni sono ovviamente ancora più profonde, come si può osservare nella stessa tabella ed anche nella figura 2.1 dove, per ottenere un migliore bilanciamento tra valori sopra e sotto la media nazionale, è rappresentato il valore del logaritmo naturale dell'indice sintetico e l'origine degli assi è stata posizionata sulla media italiana.

A parte il caso eclatante della Valle d'Aosta dove il Psr spende, rispetto al-

**Tabella 2.3 – Spesa unitaria annuale dei Psr (rapporti tra spesa e Ula, Sau, valore aggiunto agricolo)**

Regioni	Spesa		Spesa		Spesa		Indicatore sintetico spesa complessiva*
	annuale/Ula		annuale/Sau		annuale/Vag		
	€	It=100	€	It=100	€	It=100	
Piemonte	1.745	94	119	66	6,6	87	82
Valle d'Aosta	6.520	<b>350</b>	313	<b>173</b>	42,6	<b>557</b>	<b>360</b>
Lombardia	1.160	62	131	72	3,5	45	60
Bolzano	2.189	<b>117</b>	161	89	9,8	<b>128</b>	<b>112</b>
Trento	2.633	<b>141</b>	244	<b>135</b>	9,7	<b>126</b>	<b>134</b>
Veneto	1.279	69	157	87	4,5	59	72
Friuli V.G.	1.535	82	161	89	6,1	79	84
Liguria	1.946	<b>104</b>	785	<b>434</b>	5,8	75	<b>205</b>
Emilia-Romagna	1.173	63	124	69	4,0	53	61
Toscana	2.228	<b>119</b>	148	82	8,7	<b>113</b>	<b>105</b>
Umbria	6.872	<b>368</b>	301	<b>166</b>	25,5	<b>333</b>	<b>289</b>
Marche	2.488	<b>133</b>	128	71	8,7	<b>113</b>	<b>106</b>
Lazio	1.414	76	129	71	5,7	74	74
Abruzzo	1.725	92	131	73	6,5	84	83
Molise	3.201	<b>172</b>	130	72	13,7	<b>179</b>	<b>141</b>
Campania	2.213	<b>119</b>	477	<b>264</b>	11,4	<b>148</b>	<b>177</b>
Puglia	1.417	76	165	91	7,2	94	87
Basilicata	4.822	<b>259</b>	167	92	20,8	<b>272</b>	<b>207</b>
Calabria	1.453	78	284	<b>157</b>	9,5	<b>124</b>	<b>120</b>
Sicilia	2.143	<b>115</b>	237	<b>131</b>	9,4	<b>123</b>	<b>123</b>
Sardegna	3.468	<b>186</b>	155	86	15,6	<b>204</b>	<b>159</b>
<b>Italia</b>	<b>1.865</b>	<b>100</b>	<b>181</b>	<b>100</b>	<b>7,7</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Nord	1.444	77	147	81	5,0	65	75
Centro	2.391	<b>128</b>	161	89	9,2	<b>120</b>	<b>112</b>
Sud	2.051	<b>110</b>	215	<b>119</b>	10,1	<b>132</b>	<b>120</b>
Competitività	1.828	98	151	83	6,6	86	89
Convergenza	1.916	<b>103</b>	244	<b>135</b>	9,7	<b>127</b>	<b>122</b>

\*L'indicatore sintetico è ottenuto dalla media aritmetica dei tre indicatori precedenti It=100.

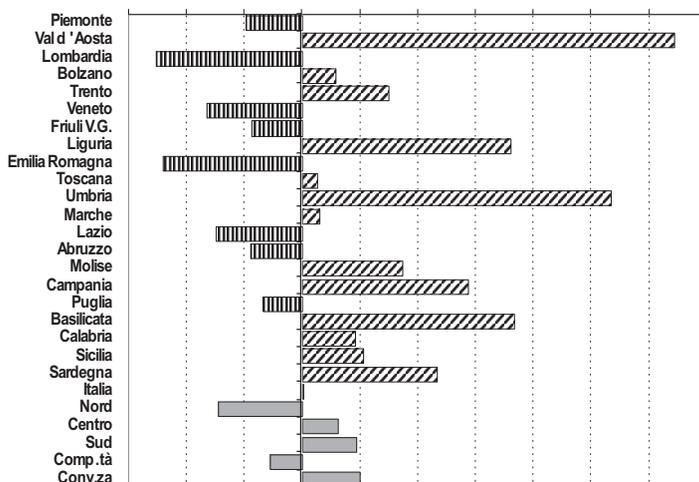
Fonte: nostre elaborazioni su dati tratti dai Psr

la media nazionale, due volte e mezzo di più per occupato, il 70% di più per ettaro e ben quattro volte e mezzo di più in rapporto al valore aggiunto agricolo (indice sintetico: +260% rispetto alla media nazionale), la spesa tende a concentrarsi in molte altre Regioni posizionandosi sistematicamente sopra la media.

In provincia di Trento, Umbria, Campania (in queste ultime due anche per effetto dell'integrazione relativa all'Ocm tabacco) e Sicilia la spesa unitaria è superiore alla media nazionale per tutti e tre gli indicatori (indice sintetico rispettivamente: +34%, +189%, +77% e +59%). Altre Regioni e Province autonome il cui indice sintetico è superiore alla media nazionale sono Bolzano, Liguria, Toscana, Marche, Molise, Basilicata, Calabria e Sardegna. Le Regioni che, all'inverso, risulterebbero penalizzate in termini di spesa unitaria sono tutte le Regioni padane: Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia ed Emilia-Romagna; a queste andrebbero aggiunte Lazio, Abruzzo e Puglia.

Ovviamente questa classificazione risente sia dei criteri di ripartizione e di cofinanziamento della spesa della politica di sviluppo rurale tra Regioni, sia dei denominatori che sono stati scelti per effettuare il confronto. A rigore, potrebbe essere anche criticabile l'adozione di denominatori "agricoli" per cal-

**Figura 2.1 – Confronto tra Regioni in termini di spesa unitaria - Indicatore sintetico di spesa complessiva\* (origine degli assi sulla media italiana)**



\* In figura sono rappresentati i logaritmi naturali dei valori dell'ultima colonna di tabella 2.3.

Fonte: nostre elaborazioni su dati tratti dai Psr

colare i valori unitari di una spesa che dovrebbe avere, almeno nelle intenzioni, un approccio “territoriale”; in realtà però la connessione tra spesa dei Psr e agricoltura è ancora decisamente rilevante; d'altra parte, essa è demandata alla responsabilità diretta degli Assessori all'agricoltura, le cui deleghe sono ancora generalmente e sostanzialmente “settoriali” e non “territoriali”. È anche vero, tuttavia, che il carattere (almeno parzialmente) territoriale dell'intervento fa sì che effettivamente molti beneficiari delle politiche di sviluppo rurale siano soggetti non strettamente agricoli.

## 2.5 La distribuzione della spesa dei Psr per assi

Ogni Regione e Provincia autonoma ha successivamente ulteriormente suddiviso la somma a sua disposizione tra i quattro assi (oltre a definire, entro il limite massimo del 4%, l'importo da destinare all'*Assistenza tecnica*, come stabilito all'art.66 del Reg.1698/2005<sup>24</sup>), tenendo conto (per quanto relativo al finanziamento Feasr) delle percentuali minime da assegnare per asse stabilite dal Reg.1698/2005<sup>25</sup>.

Il volume di risorse devolute dalle Regioni ai singoli assi è riportato nella tabella 2.4. L'esame comparato delle decisioni regionali mostra una generale uniformità nel comportamento delle Regioni, a parte alcuni casi particolari. Come è anche meglio evidenziato dalla figura 2.2, dividendo in tre parti l'intera spesa, due parti sono destinate a ciascuno dei primi due assi, a conferma del carattere ancora sostanzialmente settoriale della politica. L'ultima delle cinque parti è attribuita alla somma dei due assi restanti e all'assistenza tecnica, che effettivamente giocano un ruolo meno rilevante. Esaminando i dati per obiettivi o in relazione alle grandi aggregazioni territoriali non appaiono comportamenti molto difforni nell'ambito nazionale (Sotte, Ripanti, 2008).

Osservando gli aggregati, ci si sarebbe comunque potuti attendere una prevalenza della spesa per l'asse 1 “miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale”, rispetto all'asse 2 “miglioramento dell'ambiente e dello spazio naturale” nelle Regioni convergenza e in generale scendendo da Nord a Sud, in relazione ai maggiori problemi strutturali. Le Regioni convergenza effettivamente spendono di più delle altre nella direzione delle politiche strut-

<sup>24</sup> Su iniziativa degli Stati membri, il Feasr può finanziare, per ciascun programma di sviluppo rurale, attività di preparazione, gestione, sorveglianza, valutazione, informazione e controllo degli interventi del programma.

<sup>25</sup> Al fine di garantire coerenza complessiva alla programmazione, si stabilisce che debba essere rispettato un certo equilibrio tra gli assi, in particolare il Reg.1698/2005 prevede le seguenti percentuali minime di finanziamento: 10% per l'asse 1, 25% per l'asse 2; 10% per l'asse 3; e 5% per l'asse 4.

turali, ma la differenza non appare particolarmente marcata. Sono semmai le Regioni del Centro a distinguersi dalle altre, dal momento che, come aggregato, spendono più per l'asse 1 che per l'asse 2. La relativa originalità delle Regioni del Centro Italia si rivela anche con riferimento alla spesa dedicata agli assi 3 "qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale" e 4 "approccio Leader", per i quali ugualmente appare un certo distacco dalle altre.

Scendendo all'esame delle singole Regioni, è possibile comunque notare qualche preferenza di alcune nell'orientare la spesa verso uno specifico asse. Così investono proporzionalmente di più nell'asse 1 le Regioni: Liguria, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise e Sicilia. Prediligono l'asse 2 le Regioni: Lombardia, Basilicata, Sardegna e le Regioni e Province autonome alpine Valle d'Aosta, Bolzano e Trento. Infine, gli assi 3 e 4 sono quelli in cui investe in modo particolare la Liguria, seguita da Puglia,

**Tabella 2.4 – Spesa pubblica complessiva per Regioni e per asse**

Regioni	Asse 1		Asse 2		Asse 3		Asse 4		Assistenza		Totale	
	Competitività		Sostenibilità		Diversific.		Leader		tecnica			
	Mln€	%	Mln€	%	Mln€	%	Mln€	%	Mln€	%	Mln€	%
Piemonte	342	38	399	45	66	7	58	7	30	3	897	100
Valle d'Aosta	12	10	82	69	12	10	9	7	3	3	119	100
Lombardia	292	32	465	52	81	9	36	4	27	3	900	100
Bolzano	75	24	194	62	28	9	16	5	0	0	313	100
Trento	87	34	121	47	30	12	17	7	1	0	256	100
Veneto	403	44	338	37	46	5	101	11	27	3	915	100
Friuli V.G.	106	43	91	37	25	10	16	7	9	3	247	100
Liguria	144	52	56	20	15	6	54	20	7	3	277	100
E. Romagna	383	41	397	42	98	10	48	5	9	1	935	100
Toscana	323	38	336	40	88	11	84	10	8	1	839	100
Umbria	304	40	327	43	68	9	38	5	23	3	760	100
Marche	194	42	178	39	41	9	28	6	18	4	460	100
Lazio	308	47	209	32	74	11	39	6	25	4	655	100
Abruzzo	165	43	142	37	42	11	19	5	15	4	384	100
Molise	86	44	66	34	28	14	10	5	6	3	195	100
Campania	753	40	678	36	282	15	94	5	75	4	1.882	100
Puglia	598	40	519	35	40	3	279	19	44	3	1.481	100
Basilicata	172	26	350	54	65	10	39	6	23	3	648	100
Calabria	444	41	444	41	108	10	65	6	22	2	1.084	100
Sicilia	892	42	887	42	159	8	126	6	42	2	2.106	100
Sardegna	351	28	702	56	18	1	170	14	13	1	1.253	100
<b>Italia</b>	<b>6.435</b>	<b>39</b>	<b>6.981</b>	<b>42</b>	<b>1.414</b>	<b>9</b>	<b>1.346</b>	<b>8</b>	<b>428</b>	<b>3</b>	<b>16.604</b>	<b>100</b>
Nord	1.844	38	2.144	44	400	8	355	7	114	2	4.857	100
Centro	1.129	42	1.050	39	272	10	189	7	74	3	2.714	100
Sud	3.461	38	3.787	42	742	8	802	9	240	3	9.033	100
Competitività	3.575	38	4.104	44	760	8	743	8	222	2	9.403	100
Convergenza	2.860	40	2.878	40	654	9	603	8	206	3	7.201	100

Fonte: nostre elaborazioni su dati tratti dai Psr

Toscana, Campania e Molise. Come si vede, non si riesce a trovare una qualche regolarità: Regioni contigue hanno comportamenti spesso difformi, mentre nello stesso raggruppamento si ritrovano sistematicamente Regioni tanto del Nord, che del Centro e del Sud, così come sia Regioni convergenza che Regioni competitività.

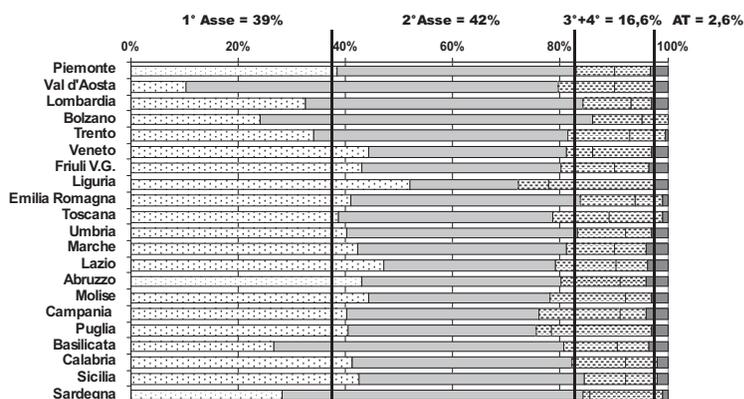
## 2.6 Le scelte delle Regioni in merito alla territorializzazione dei Psr

Un'ulteriore fondamentale scelta delle Regioni riguarda la zonizzazione del proprio territorio al fine di esplicitare le priorità territoriali dello sviluppo rurale nell'ambito di ciascun asse previste all'art.11 Reg.1698/2005. Il Psn italiano, a questo proposito, ha individuato (figura 2.3) quattro tipologie di area<sup>26</sup>:

- A - poli urbani;
- B - aree rurali ad agricoltura intensiva e specializzata;
- C - aree rurali intermedie;
- D - aree rurali con problemi complessivi di sviluppo.

Il Psn ha anche stabilito che questa classificazione dovesse soprattutto essere utilizzata per l'individuazione dei bisogni e delle linee di intervento regiona-

.....  
**Figura 2.2 – Distribuzione della spesa dei Psr per asse\***



\*Valori %, le linee verticali rappresentano la media italiana.

Fonte: Nostre elaborazioni sui dati dei Psr

<sup>26</sup> Partendo dalla metodologia Ocse per l'individuazione del grado di ruralità, i comuni sono stati riclassificati tenendo conto del peso dell'agricoltura e dell'altitudine sul livello del mare. Maggiori informazioni nell'Allegato IV del Psn.

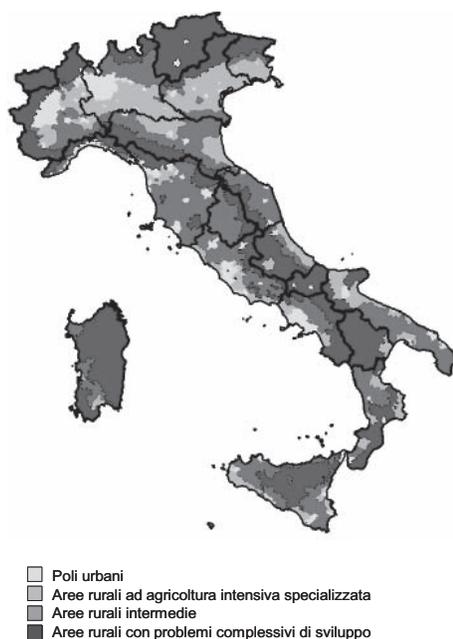
li relative agli assi 3 e 4, nel senso che gli interventi previsti da tali assi dovessero essere riservati in prevalenza ai territori ricadenti nelle tipologie C e D. Ma, nello stesso tempo, demandava alle Regioni e Province autonome la possibilità di precisare la definizione delle aree e di formulare eventuali altre linee di intervento (Psn, pag.50).

La classificazione proposta dal Psn trova riscontro all'interno dei vari Psr. Come mostra la tabella 2.5, la maggior parte delle Regioni e Province autonome ha previsto un'ulteriore specificazione delle aree in ragione delle rispettive specificità regionali, introducendo di fatto criteri supplementari di classificazione territoriale e la conseguente individuazione di sub-aree. Solo 8 Regioni, all'inverso, hanno accolto, all'interno dei rispettivi Psr, la medesima configurazione adottata dal Psn. Inoltre, Valle D'Aosta, le due Province autonome di Trento e Bolzano, Liguria, Umbria, Marche, Molise e Basilicata presentano solo alcune delle quattro tipologie di area individuate dal Psn.

Complessivamente, si può affermare dunque che la metodologia di territorializzazione proposta dal Psn è stata accolta dalle Regioni, e a volte ulterior-

---

**Figura 2.3 - La classificazione del territorio italiano adottata dal Psn**



**Tabella 2.5 - Territorializzazione delle regioni italiane sulla base delle aree Psn**

<b>Regioni</b>	<b>A Poli urbani</b>	<b>B Aree rurali ad agricoltura intensiva e specializzata</b>	<b>C Aree rurali intermedie</b>	<b>D Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo</b>
<b>Piemonte</b>	A	B	C	D
<b>Valle d'Aosta</b>	A Aosta	-	-	aree rurali marginali aree prevalentemente marginali
<b>Lombardia</b>	A	B	C	D
<b>Bolzano</b>	A Bolzano	-	-	D
<b>Trento</b>	A Trento	-	-	D
<b>Veneto</b>	A	B1 caratteristiche di rurale urbanizzato B2 caratteristiche prevalenti di urbanizzato	C	D
<b>Friuli V.G.</b>	A	B	C	D
<b>Liguria</b>	A1 urbani A2 urbani con agr. intensiva specializzata	-	C	D
<b>Emilia Romagna</b>	A	B	C	D
<b>Toscana</b>	A	B	C1 in transizione C2 in declino	D
<b>Umbria</b>	-	-	C	D
<b>Marche</b>	A	-	C1 aree rurali industrializzate C2 a bassa densità abitativa C3 vincoli naturalistici	D
<b>Lazio</b>	A	B	C	D
<b>Abruzzo</b>	A	B1 collina litoranea B2 area del Fucino	C	D
<b>Molise</b>	A	-	-	D1 collina irrigua D2 collina rurale D3 aree montane
<b>Campania</b>	A1 agr.residuali A2 forti preesist. agr. e diffuso degrado ambientale A3 a forte valenza paesaggistico naturalistica	B	C	D1 con valenza paesaggistico-naturalistica D2 in ritardo di sviluppo
<b>Puglia</b>	A	B	C	D
<b>Basilicata</b>	-	B	-	D1 agr. con modelli organizzativi avanzati D2 zone interne di collina e montagna
<b>Calabria</b>	A	B1 urbanizzate B2 coincide con B	C1 diversificate C2 agr. estensiva	D
<b>Sicilia</b>	A	B	C	D
<b>Sardegna</b>	A	B	C	D

Fonte: nostre elaborazioni su dati tratti dai Psn

mente affinata. Il giudizio che si può esprimere a questo punto è relativamente positivo nel determinare il grado di selettività che le varie Regioni hanno strutturato. La territorializzazione adottata dai Psr rappresenta un valido criterio discriminatorio al quale collegare interventi selettivi e spazialmente mirati. Il giudizio sui Psr non esime comunque dalla necessità di verificare con ulteriori approfondimenti, parte dei quali sarà tema dei prossimi capitoli di questo lavoro, come le indicazioni dei Psr siano state effettivamente tradotte in pratica, innanzitutto nei bandi e nei criteri di selezione con essi adottati.

## 2.7 L'analisi complessiva dei Psr per "politiche"

Come già anticipato nel primo capitolo, dopo aver richiamato la ripartizione canonica in quattro assi della politica di sviluppo rurale, si è preferito lasciarla da parte e proporre un approfondimento per "politiche". Compito di questo paragrafo è illustrare la politica di sviluppo rurale nazionale e regionale sulla base di questo approccio. Riteniamo che esso consenta di delineare meglio le caratteristiche della politica di sviluppo rurale nazionale e, nello stesso tempo, di cogliere con maggiore dettaglio le specificità delle scelte operate dalle Regioni in merito alle misure attivate e alla distribuzione delle risorse tra di esse.

Le politiche individuate, sulla cui base si sviluppa l'approfondimento dei prossimi capitoli, sono le seguenti sette (tabella 2.6):

- (a) *Politica della formazione e dell'assistenza tecnica*: raccoglie le misure dell'aggregato 1.1 dell'asse 1 "intese a promuovere la conoscenza e sviluppare il capitale umano" (ad esclusione di quelle per insediamento giovani e prepensionamento) e la spesa per "assistenza tecnica";
- (b) *Politica del ricambio generazionale*: è costituita dalle due misure 1.1.2 "insediamento di giovani agricoltori" e 1.1.3 "prepensionamento degli imprenditori e dei lavoratori agricoli";
- (c) *Politica strutturale*: è costituita dall'insieme delle misure dell'aggregato 1.2 dell'asse 1 "intese a ristrutturare e sviluppare il capitale fisico e promuovere l'innovazione" ad esclusione della 1.2.2 esplicitamente orientata al settore forestale<sup>27</sup>;
- (d) *Politica della qualità alimentare*: questo aggregato raccoglie le tre mi-

<sup>27</sup> In effetti, anche altre tre misure hanno rilevanza per il settore forestale ma, assumendo che esse finanzieranno in prevalenza strutture agricole, si è preferito mantenerle nell'aggregato. Pure a questa condizione, saranno comunque considerate anche nel capitolo sulla politica forestale. Tali misure sono le seguenti: 1.2.3 "accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali"; 1.2.4. "cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo e alimentare, nonché nel settore forestale"; 1.2.5 "miglioramento e sviluppo delle infrastrutture in parallelo con lo sviluppo e l'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura".

sure 1.3 dell'asse 1 "intese a migliorare la qualità della produzione e dei prodotti agricoli";

- (e) *Politica agro-ambientale*: è compresa esclusivamente nell'asse 2 e raccoglie tutte le sei misure dell'aggregato 2.1 "intese a promuovere l'utilizzo sostenibile dei terreni agricoli";
- (f) *Politica forestale*: comprende tutte le misure dell'aggregato 2.2 dell'asse 2 "intese a promuovere l'utilizzo sostenibile delle superfici forestali" più la misura 1.2.2. "accrescimento del valore economico delle foreste"<sup>28</sup>;
- (g) *Politica per la diversificazione, la qualità vita e l'approccio Leader*: si tratta della politica che comprende i due assi 3 e 4 e il maggior numero di misure (12); la ragione della scelta di considerarla in aggregato come una sola politica, risiede nella considerazione di come, nei fatti, i due assi siano profondamente legati, dal momento che trattano delle politiche non direttamente rivolte all'agricoltura e ruotano intorno a tre principi peculiari: la dimensione territoriale, l'integrazione con gli altri strumenti di programmazione e la rilevanza della *governance*.

Osservando la distribuzione delle risorse per politiche, si evidenzia, anche con l'ausilio della figura 2.4 (riferita all'aggregato nazionale di tutte le Regioni), come due politiche – la politica agro-ambientale e la politica delle strutture – assorbono insieme più del 50% della spesa complessiva (rispettivamente 5.342 milioni di euro, pari al 32,2% del totale; e 4.468 milioni di euro, il 26,9% del totale). Si tratta peraltro dei due aggregati con il più forte legame con la programmazione del periodo 2000-2006 in termini sia finanziari, che di gestione amministrativa. È ad essi peraltro che fa riferimento la parte preponderante dei trascinamenti trasferiti all'attuale periodo di programmazione, al quale è stata devoluta fin qui gran parte della spesa a disposizione per il 2007 e il 2008. Nella figura 2.4 si evidenzia anche la notevole importanza che per queste due politiche riveste la misura alla quale sono devoluti più fondi: la misura 2.1.4 "pagamenti agro-ambientali" rappresenta circa il 70% delle risorse della politica agro-ambientale, mentre la misura 1.2.1 "ammodernamento delle aziende agricole" assorbe da sola più della metà della spesa destinata alla politica strutturale.

La terza politica è quella della diversificazione, qualità della vita e approccio Leader. Ad essa è dedicato il 16,6% dell'intera dotazione di risorse (2.760 milioni di euro). Poco di più del 15% complessivo (10% all'asse 3, più 5% all'asse 4) imposto come limite minimo dal regolamento 1698/2005. Una conferma dello stretto collegamento tra i due assi deriva anche dalla considerazione del peso

<sup>28</sup> Come ricordato nella nota precedente, la politica forestale raccoglie fondi anche da altre tre misure ibride rivolte nello stesso tempo sia al settore agricolo che a quello forestale.

**Tabella 2.6 - Le politiche e le misure dei Psr**

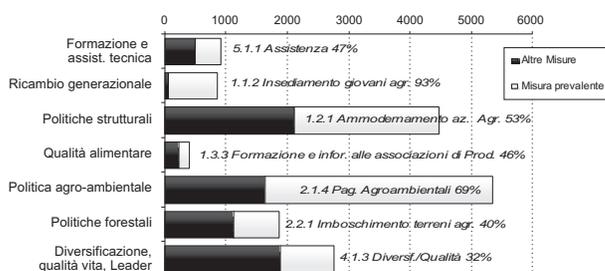
Politiche	Misure	Spesa		
		Sub totali M€	Totali M€	%
<b>Formazione e assist. tecnica</b>	111 Formazione professionale e informazione	214		
	114 Utilizzo dei servizi di consulenza	242		
	115 Avviamento servizi di consulenza	30		
	511 Assistenza Tecnica	428	<b>914</b>	<b>5,5</b>
<b>Ricambio generazionale</b>	112 Insiadimento di giovani agricoltori	798		
	113 Prepensionamento	59	<b>858</b>	<b>5,2</b>
<b>Politiche strutturali</b>	121 Ammodernamento delle aziende agricole	2.356		
	123 Accrescimento valore aggiunto	1.194		
	124 Nuovi prodotti, processi e tecnologie	152		
	125 Infrastrutture agricoltura/silvicoltura	719		
	126 Calamità naturali e prevenzione	46	<b>4.468</b>	<b>26,9</b>
<b>Qualità alimentare</b>	131 Sostegno per conformarsi ai requisiti della normativa com.	55		
	132 Sistemi di qualità alimentare	164		
	133 Sostegno alle Ass. di produttori per infor. e promozione	183	<b>402</b>	<b>2,4</b>
<b>Politica agro-ambientale</b>	211 Indennità zone montane	816		
	212 Indennità zone svantaggiate, diverse dalle zone montane	266		
	213 Indennità Natura 2000 e Direttiva 2000/60/Ce	23		
	214 Pagamenti agro-ambientali	3.710		
	215 Pagamenti per il benessere degli animali	290		
	216 Sostegno ad investimenti non produttivi	237	<b>5.342</b>	<b>32,2</b>
<b>Politica forestale</b>	122 Accrescimento del valore economico delle foreste	221		
	221 Imboschimento di terreni agricoli	750		
	222 Primo impianto di sistemi agroforestali su terreni agricoli	8		
	223 Imboschimento di superfici non agricole	135		
	224 Indennità Natura 2000	11		
	225 Pagamenti silvo-ambientali	44		
	226 Ricostituzione del potenziale forestale e interventi preventivi	432		
	227 Sostegno agli investimenti non produttivi	260	<b>1.861</b>	<b>11,2</b>
<b>Diversificazione qualità vita e Leader</b>	311 Diversificazione verso attività non agricole	588		
	312 Sostegno alla creazione e sviluppo di microimprese	91		
	313 Incentivazione di attività turistiche	119		
	321 Servizi essenziali per l'econ. e la pop. rur.ale	197		
	322 Sviluppo e rinnovamento dei villaggi	207		
	323 Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale	159		
	331 Formaz e informaz. rivolte agli operatori impegnati nei settori asse 3	34		
	341 Acquisizione di competenze e animazione per SSL	20		
	411 Competitività	94		
	412 Gestione dell'ambiente/del territorio	74		
	413 Qualità della vita/diversificazione	885		
	421 Cooperazione interterritoriale e transnazionale	92		
	431 Gestione GAL	201	<b>2.760</b>	<b>16,6</b>
<b>Totale</b>			<b>16.605</b>	<b>100</b>

che assume la misura 4.1.3 riguardante “l’attuazione di strategie associative di sviluppo locale poste in essere da gruppi di azione locale” con riferimento all’asse 3, mentre le misure 4.1.1 e 4.1.2, riferite rispettivamente all’asse 1 e all’asse 2, con la stessa finalità della 4.1.3, sono pressoché irrilevanti.

La quarta politica in termini di spesa è la politica forestale (1.861 milioni di euro, 11,2% del totale). Rinviano all’approfondimento specifico, la sua consistenza segnala la presa d’atto della rilevanza della questione forestale per le Regioni e le Province autonome italiane, in linea con alcune indicazioni che vengono dalla Commissione Ue. Infine, le tre politiche del ricambio generazionale (858 milioni di euro, 5,2% del totale), della formazione e assistenza tecnica (914 milioni di euro, 5,5% del totale) e della qualità alimentare (402 milioni di euro, 2,4% del totale) sono quelle alle quali è destinato un volume inferiore di spesa. La politica del ricambio generazionale, in effetti, va considerata congiuntamente alle altre politiche, soprattutto a quella strutturale, alla quale anche i giovani possono ovviamente accedere. La spesa ad essa destinata va quindi considerata complementare a tutte le altre politiche, riservata soprattutto a favorire l’ingresso dei giovani in agricoltura e a produrre un effetto leva positivo a loro vantaggio, con riferimento a tutto il Psr e soprattutto alla politica strutturale. Quanto alle altre due politiche, esse hanno generalmente carattere immateriale e l’importanza non va tanto valutata in termini di fondi a disposizione, quanto soprattutto di organizzazione ed efficienza.

La distribuzione della spesa per politiche a livello regionale è riportata nelle tabelle 2.7a-2.7b, dove trova conferma quanto emerso nell’analisi per assi ma, scendendo più in dettaglio, le scelte regionali appaiono maggiormente diversificate<sup>29</sup>.

**Figura 2.4 - La spesa per le sette politiche dei Psr\***



Fonte: nostre elaborazioni su dati tratti dai Psr

<sup>29</sup> Per comodità di visualizzazione nella tabella 2.7b sono riportate in grassetto le percentuali sopra la media nazionale e in corsivo quelle sotto la media nazionale.

Sono in genere le Regioni competitività e quelle del Nord in particolare a spendere quote più elevate per le politiche agro-ambientali, mentre tutto il Centro ed il Sud, con l'eccezione di Basilicata, Calabria e Sardegna, si collocano sotto la media nazionale. Le Regioni del Nord, comprese quelle alpine, con l'eccezione di Lombardia e Friuli V.G., riducono al minimo la spesa per la politica forestale, che invece è più elevata al Centro e al Sud, specie nelle Regioni convergenza, ma soprattutto per l'elevata spesa di Molise, Basilicata, Campania e Sicilia.

La spesa per politiche strutturali è quella con la minore variabilità tra Regioni. Soltanto la Liguria si stacca decisamente da tutte le altre in positivo, mentre in negativo – a parte la Valle d'Aosta (nella quale, a riguardo, operano

**Tabella 2.7a – Distribuzione per politiche della spesa regionale dei Psr (valori assoluti in milioni di euro)**

Regioni	Formazione e Ass. tecnica	Ricambio generazionale	Politiche strutturali	Qualità alimentare	Politica agro- ambientale	Politiche forestali	Diversif. qual. vita Leader	Totale
Piemonte	77	69	183	33	346	64	125	897
Valle d'Aosta	3	5	2	4	82	0	21	119
Lombardia	48	19	241	5	333	137	117	900
Bolzano	3	9	59	3	183	13	44	313
Trento	5	5	76	0	113	10	47	256
Veneto	55	68	245	50	298	53	146	915
Friuli V.G.	9	11	80	5	68	34	41	247
Liguria	14	15	110	1	52	14	70	277
Emilia-Romagna	36	84	253	13	349	53	145	935
Toscana	35	53	199	19	232	129	172	839
Umbria	47	20	211	36	248	93	106	760
Marche	37	19	139	15	131	51	69	460
Lazio	52	78	179	18	176	39	113	655
Abruzzo	27	43	91	13	109	39	61	384
Molise	9	14	63	4	40	27	37	195
Campania	136	30	607	42	393	298	376	1.882
Puglia	102	87	420	20	396	137	319	1.481
Basilicata	45	18	102	19	228	132	104	648
Calabria	46	43	323	34	349	116	173	1.084
Sicilia	93	97	669	47	581	334	285	2.106
Sardegna	33	70	217	22	637	87	188	1.253
<b>Italia</b>	<b>914</b>	<b>858</b>	<b>4.468</b>	<b>402</b>	<b>5.342</b>	<b>1.861</b>	<b>2.760</b>	<b>16.605</b>
Nord	251	285	1.250	114	1.824	379	755	4.857
Centro	171	170	727	88	785	312	461	2.714
Sud	492	403	2.491	201	2.732	1.169	1.545	9.033
Competitività	491	583	2.348	240	3.395	845	1.502	9.403
Convergenza	423	275	2.120	163	1.946	1.016	1.258	7.201

Fonte: nostre elaborazioni su dati tratti dai Psr

già delle leggi regionali) – si evidenziano i casi di Piemonte, Bolzano, Basilicata e Sardegna. Quanto alle altre politiche alle quale è dedicata in particolare la spesa dell'asse 1 (formazione e assistenza tecnica, ricambio generazionale e qualità alimentare) alcune Regioni mostrano di aver scelto di investire proprio nella loro direzione: Piemonte, Veneto, Lazio e Abruzzo.

Poi ci sono casi di specifiche Regioni che adottano strategie originali: le Marche e l'Umbria investono molto su formazione e assistenza tecnica e qualità alimentare; Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Puglia e Sardegna nel ricambio generazionale; Campania, Puglia e Basilicata nella formazione e assistenza tecnica.

**Tabella 2.7b - Distribuzione per politiche della spesa regionale dei Psr (valori percentuali, totale singolo Psr = 100)**

Regioni	Formazione e Ass. tecnica	Ricambio generazionale	Politiche strutturali	Qualità alimentare	Politica agro- ambientale	Politiche forestali	Diversif. qual. vita Leader	Totale
Piemonte	<b>8,6</b>	<b>7,7</b>	20,4	3,7	<b>38,5</b>	7,2	13,9	100,0
Valle d'Aosta	2,6	4,6	2,1	<b>3,5</b>	<b>69,4</b>	-	<b>17,9</b>	100,0
Lombardia	5,4	2,1	26,8	0,5	<b>37,0</b>	<b>15,2</b>	12,9	100,0
Bolzano	0,9	2,9	18,8	0,8	<b>58,5</b>	4,1	14,0	100,0
Trento	1,9	2,0	<b>29,8</b>	-	<b>44,1</b>	3,9	<b>18,2</b>	100,0
Veneto	<b>6,0</b>	<b>7,5</b>	26,8	<b>5,4</b>	<b>32,6</b>	5,8	16,0	100,0
Friuli V.G.	3,5	4,3	<b>32,5</b>	1,9	27,4	<b>13,8</b>	16,5	100,0
Liguria	5,2	5,5	<b>39,8</b>	0,5	18,7	5,2	<b>25,2</b>	100,0
Emilia-Romagna	3,9	<b>9,0</b>	<b>27,0</b>	1,4	<b>37,4</b>	5,7	15,5	100,0
Toscana	4,2	<b>6,3</b>	23,7	2,3	27,6	<b>15,4</b>	<b>20,5</b>	100,0
Umbria	<b>6,1</b>	2,6	<b>27,8</b>	<b>4,7</b>	<b>32,6</b>	<b>12,3</b>	14,0	100,0
Marche	<b>8,1</b>	4,2	<b>30,1</b>	<b>3,2</b>	28,4	11,0	15,0	100,0
Lazio	<b>8,0</b>	<b>11,8</b>	<b>27,3</b>	<b>2,8</b>	26,8	6,0	<b>17,3</b>	100,0
Abruzzo	<b>7,0</b>	<b>11,2</b>	23,7	<b>3,4</b>	28,5	10,2	16,0	100,0
Molise	4,8	<b>7,4</b>	<b>32,3</b>	1,8	20,5	<b>14,1</b>	<b>19,1</b>	100,0
Campania	<b>7,2</b>	1,6	<b>32,2</b>	2,3	20,9	<b>15,8</b>	<b>20,0</b>	100,0
Puglia	<b>6,9</b>	<b>5,9</b>	<b>28,4</b>	1,4	26,7	9,2	<b>21,5</b>	100,0
Basilicata	<b>7,0</b>	2,8	15,7	<b>3,0</b>	<b>35,3</b>	<b>20,3</b>	16,0	100,0
Calabria	4,3	4,0	<b>29,8</b>	<b>3,1</b>	<b>32,2</b>	10,7	16,0	100,0
Sicilia	4,4	4,6	<b>31,8</b>	2,2	27,6	<b>15,9</b>	13,5	100,0
Sardegna	2,6	<b>5,6</b>	17,3	1,7	<b>50,8</b>	6,9	15,0	100,0
<b>Italia</b>	<b>5,5</b>	<b>5,2</b>	<b>26,9</b>	<b>2,4</b>	<b>32,2</b>	<b>11,2</b>	<b>16,6</b>	<b>100,0</b>
Nord	5,2	<b>5,9</b>	25,7	2,3	<b>37,6</b>	7,8	15,5	100,0
Centro	<b>6,3</b>	<b>6,3</b>	26,8	<b>3,2</b>	28,9	<b>11,5</b>	<b>17,0</b>	100,0
Sud	5,4	4,5	<b>27,6</b>	2,2	30,2	<b>12,9</b>	<b>17,1</b>	100,0
Competitività	5,2	<b>6,2</b>	25,0	<b>2,5</b>	<b>36,1</b>	9,0	16,0	100,0
Convergenza	<b>5,9</b>	3,8	<b>29,4</b>	2,3	27,0	<b>14,1</b>	<b>17,5</b>	100,0

Quanto infine alla politica degli ultimi due assi è soprattutto la Liguria seguita da Toscana, Campania, Puglia e Molise, a mostrare maggiore interesse in termini di investimenti. Le altre Regioni hanno scelto di posizionare il proprio impegno di spesa intorno al livello minimo del 15% complessivo imposto dall'Ue come somma dei due assi. In alcuni casi, hanno addirittura destinato il cofinanziamento regionale, per quanto possibile oltre i vincoli imposti dal regolamento 1698/2005 agli assi 1 e 2, tanto da ridurre la quota della spesa complessiva riservata agli assi 3 e 4 anche sotto il 15%: è il caso di Piemonte, Lombardia, Bolzano, Umbria e Sicilia.

## 2.8 Un confronto per politiche su base unitaria

Un ulteriore approfondimento riguardo alle scelte regionali sulle politiche dei Psr è stato effettuato sulla base dei valori della spesa unitaria per ogni politica, a ciascuna delle quali è stato associato un denominatore specifico: quello considerato più appropriato (tabella 2.8). Il rapporto tra spesa annuale destinata alla politica e il denominatore specifico consente di ottenere un indice omogeneo per tutte le Regioni tale da permettere il confronto.

I risultati dell'applicazione del metodo ora descritto sono esposti nelle tabelle 2.9a, in termini assoluti e 2.9b dove, per ogni politica, sono riportati gli indici (base: Italia=100) sui dati della tabella precedente. L'indice sintetico nell'ultima colonna della tabella 2.9b è stato calcolato come media di tutti gli indici riferiti alle singole politiche, ponderata con la spesa nazionale riservata a ciascuna.

Il quadro generale che emerge è innanzitutto molto variegato. Praticamen-

**Tabella 2.8 – Denominatori utilizzati per ciascuna politica al fine di calcolare i valori della spesa unitaria**

	<b>Politica</b>	<b>Denominatore specifico</b>	<b>Unità di misura</b>
(a)	Formazione e assist. tecnica	Ula Istat 2003	n.
(b)	Ricambio generazionale	conduttori con età >55 anni Istat 2003	n.
(c)	Politiche strutturali	Sau Istat 2003	ha
(d)	Qualità alimentare	Valore aggiunto agricoltura Istat 2003	€
(e)	Politica agro-ambientale	Sau Istat 2003	ha
(f)	Politica forestale	Superficie forestale ha Istat 2000	ha
(g)	Diversificazione, qualità vita e Leader	Superficie aree C+D del Psn	ha

te, non esistono due Regioni con un comportamento simile e spesso le differenze, anche tra Regioni contigue, sono notevolissime.

Il lettore, sulla base dei propri interessi, può esercitarsi ad effettuare i confronti che ritiene più interessanti. Qui ci si può limitare a sottolineare alcune evidenze:

- a) il notevole impegno delle Regioni centrali più Piemonte e Valle d'Aosta, Abruzzo, Molise, Campania e Basilicata nella formazione e assistenza tecnica; a questa politica la Basilicata, ad esempio, destina oltre tre volte più fondi della Puglia e cinque volte di più della Calabria, così

**Tabella 2.9a – La spesa unitaria annuale per le singole politiche dei Psr e per Regioni (valori dei rapporti tra spesa e variabili specifiche)**

Regioni	Formazione e AT/Ula €/ha	Ricambio generaz./ conduttori >55 anni €/n.	Politiche strutturali/ Sau €/ha	Qualità alimentare/ Vag %	Politica agro- ambientale/ Sau €/ha	Politiche forestali/ Sup. forestale €/ha	Diversif. qual. vita, Leader/ Area C+D €/ha
Piemonte	151	133	24	0,24	46	14	34
Valle d'Aosta	166	203	6	1,51	217	0	43
Lombardia	62	65	35	0,02	49	40	66
Bolzano	19	111	30	0,08	94	6	24
Trento	49	38	73	0,00	108	4	47
Veneto	77	81	42	0,25	51	28	82
Friuli V.G.	54	68	53	0,12	44	26	84
Liguria	101	74	312	0,03	147	7	211
Emilia-Romagna	46	173	34	0,06	46	19	28
Toscana	94	82	35	0,20	41	21	34
Umbria	421	74	84	1,20	98	50	41
Marche	200	60	39	0,28	36	45	20
Lazio	113	86	35	0,16	35	15	32
Abruzzo	121	119	31	0,22	37	25	32
Molise	154	106	42	0,25	27	55	25
Campania	160	29	154	0,26	100	147	116
Puglia	98	60	47	0,10	44	167	55
Basilicata	338	53	26	0,62	59	98	30
Calabria	62	52	85	0,30	91	34	62
Sicilia	94	60	75	0,21	65	215	38
Sardegna	90	148	27	0,27	79	23	27
<b>Italia</b>	<b>103</b>	<b>77</b>	<b>49</b>	<b>0,19</b>	<b>58</b>	<b>39</b>	<b>43</b>
Nord	75	104	38	0,12	55	18	46
Centro	151	80	43	0,30	47	26	32
Sud	112	65	59	0,22	65	78	46
Competitività	95	100	38	0,17	54	22	36
Convergenza	113	52	72	0,22	66	112	55

Fonte: nostre elaborazioni su dati tratti dai Psr

come il Piemonte investe il doppio di Lombardia e Veneto e tre volte di più di Emilia-Romagna;

- b) l'impegno doppio delle Regioni competitività (con in testa Piemonte, Emilia-Romagna, Abruzzo, Molise e Sardegna) rispetto alle Regioni convergenza per il ricambio generazionale; osservando comparativamente i dati regionali, si direbbe che questa spesa non si differenzi sostanzialmente tra le Regioni in relazione alla gravità del fenomeno dell'invecchiamento, per cui le Regioni più invecchiate (Marche e Um-

**Tabella 2.9b – La spesa unitaria annuale per le singole politiche dei Psr e per Regioni (numeri indice: Italia = 100)**

Regioni	Formazione e AT/Ula	Ricambio generaz./ conduttori >55 anni	Politiche strutturali/ Sau	Qualità alimentare/ Vag	Politica agro-ambientale/ Sau	Politiche forestali/ Sup. forestale	Diversif. qual. vita, Leader/ Area C+D	Indicatore sintetico della spesa per politiche*
Piemonte	147	172	50	132	79	35	79	76
Valle d'Aosta	162	263	13	811	373	0	99	182
Lombardia	61	85	72	10	83	102	153	91
Bolzano	19	143	62	42	162	15	55	89
Trento	48	49	149	0	185	11	110	125
Veneto	75	104	86	132	88	71	191	104
Friuli V.G.	52	88	108	63	76	67	196	103
Liguria	98	96	642	15	253	18	492	348
Emilia-Romagna	44	224	69	31	80	49	66	76
Toscana	92	107	72	106	70	53	79	74
Umbria	410	96	172	644	169	130	96	174
Marche	195	78	79	150	63	117	48	81
Lazio	110	111	72	86	59	38	74	69
Abruzzo	118	154	64	120	64	64	73	74
Molise	149	137	87	132	46	142	59	82
Campania	156	38	316	138	171	380	271	241
Puglia	95	78	96	52	76	432	129	131
Basilicata	329	68	54	335	101	253	71	117
Calabria	61	67	174	161	157	89	143	142
Sicilia	92	78	155	112	112	554	88	166
Sardegna	88	191	55	144	136	60	62	94
<b>Italia</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Nord	73	135	78	63	95	46	107	87
Centro	147	103	89	161	80	68	74	87
Sud	109	84	122	121	112	202	108	123
Competitività	93	129	77	91	94	56	84	85
Convergenza	110	68	148	118	113	288	128	142

\* L'indicatore sintetico è dato dalla media di tutti gli indici, ponderata con la spesa nazionale delle singole politiche.

Fonte: nostre elaborazioni su dati tratti dai Psr

- bria) impegnano proporzionalmente meno fondi che quelle con il problema apparentemente meno pressante (ad esempio: Bolzano);
- c) le Regioni convergenza, in generale, impegnano il doppio delle risorse in direzione delle politiche strutturali, ma questo dato complessivo cela profonde differenze, dal momento che è soprattutto la Campania, seguita da Calabria e Sicilia, che investe in questa politica, mentre la Basilicata sceglie di dedicarle unitariamente il solo 54% della media nazionale; al Centro-Nord sono soltanto Trento e Umbria, ma soprattutto e decisamente, Liguria a orientarsi nella stessa direzione;
  - d) la politica per la qualità alimentare viene in generale trascurata dalle Regioni del Nord (a parte Piemonte, Veneto e Valle d'Aosta), mentre su di essa punta consistentemente di più la generalità delle Regioni del Centro e del Sud, ma soprattutto Umbria e Basilicata.
  - e) in termini di valori unitari, la politica agro-ambientale è quella meglio distribuita in tutto il Paese, ma anche qui ci sono Regioni il cui impegno è maggiore: nel Nord si tratta di Valle d'Aosta, Trento, Bolzano e Liguria; nel Centro è l'Umbria; nel Sud sono tutte le Regioni convergenza, ad eccezione della Puglia;
  - f) la politica forestale è in generale trascurata dalle Regioni del Centro-Nord e dalle Regioni competitività (poco più di metà della media nazionale), mentre raggiunge livelli elevatissimi nelle Regioni convergenza, specie Campania e Puglia (intorno a quattro volte la media nazionale) e soprattutto Sicilia (oltre 5 volte e mezzo la media nazionale);
  - g) infine, per quanto riguarda la politica degli assi 3 e 4 per la diversificazione, la qualità della vita e l'approccio Leader, sono Veneto, Friuli Venezia Giulia e soprattutto Liguria a distinguersi nel Nord, e la Campania nel Sud e tra le Regioni convergenza.

L'indice sintetico riportato nell'ultima colonna della tabella 2.9b (il cui logaritmo naturale è raffigurato nella figura 2.5, con l'origine degli assi sulla media nazionale), riproporziona il volume della spesa complessiva delle Regioni in relazione alla dimensione dei singoli problemi che le specifiche politiche sono preposte ad affrontare. Se ne traggono delle conferme (il maggior livello della spesa unitaria nelle Regioni convergenza rispetto alle Regioni competitività), la maggiore dotazione di risorse riservata alle Regioni tabacchicole (Campania e Umbria), la concentrazione della spesa su alcune specifiche politiche nelle Regioni Valle d'Aosta e Liguria e nella Provincia autonoma di Trento.

## **2.9 Le procedure di attuazione dei Psr**

Compito di questa parte del capitolo è verificare fino a che punto la politica di sviluppo rurale possa dirsi effettivamente avviata al termine del 2008, cioè del

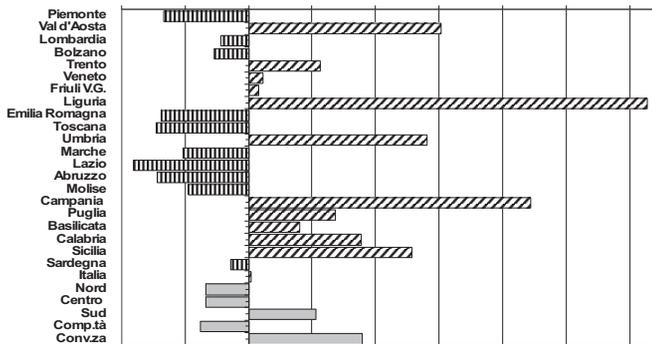
secondo anno di applicazione. Saranno i capitoli che seguono ad entrare nel dettaglio delle singole politiche, interrogandosi anche sui contenuti dei bandi e sulle modalità in esse previste per l'accesso alle politiche da parte dei beneficiari.

Successivamente all'approvazione dei Psr, le Regioni hanno emanato i regolamenti attuativi nei quali vengono specificate le modalità amministrative e organizzative adottate al fine della realizzazione degli interventi e quindi, ove previsto, l'emanazione dei bandi con cui si avvia concretamente la fase attuativa. Nei regolamenti attuativi si reperiscono informazioni relative alle modalità di avvio della misura e, in generale, relative alla tipologia di bando, ai criteri di selezione, all'istruttoria e all'erogazione dei fondi. Nei bandi vengono definite le tempistiche per le domande, le risorse stanziare, le spese ammissibili, e soprattutto sono dettagliati puntualmente i criteri di selezione specifici per ogni misura e le modalità di realizzazione degli interventi. Si tratta di una documentazione estremamente complessa ed eterogenea: le Regioni hanno infatti adottato formule organizzative e soluzioni amministrative differenti l'una dall'altra, che spesso impediscono la ricostruzione di un quadro unitario.

Per l'avvio della misura, si possono distinguere cinque "modalità di gestione":

- a) l'attuazione diretta da parte della Regione;
- b) l'attuazione "a regia regionale", qualora la Regione individui a priori i beneficiari, per esigenze di interesse regionale debitamente motivate;
- c) il bando semplice, nel caso in cui si renda opportuno stabilire una determinata scadenza entro la quale presentare le domande, al fine di attivare successivamente l'istruttoria sull'insieme delle domande raccolte;
- d) il bando in due fasi, quando in un primo tempo si raccolgono le manife-

**Figura 2.5 - Confronto tra Regioni in termini di spesa unitaria. Indicatore sintetico di spesa per politiche\* (origine degli assi sulla media italiana)**



\* In figura sono rappresentati i logaritmi naturali dei valori dell'ultima colonna di tabella 2.9b.

Fonte: nostre elaborazioni su dati tratti dai Psr

stazione di interesse e solo successivamente la domanda di finanziamento (tale procedura viene adottata qualora si debbano esaminare e selezionare strategie di sviluppo locale, per i progetti integrati che coinvolgono più soggetti o, in generale, quando le autorità di gestione ritengono necessario acquisire una prima progettazione di massima, cui fa seguito un affinamento delle domande o delle strategie);

- e) l'attuazione "a sportello" (o a bando aperto), nel caso in cui si ritenga opportuno garantire la possibilità di presentare le domande in qualunque momento.

La modalità a bando semplice è la più comunemente utilizzata, seguita dalla modalità a sportello (in particolare per la gestione delle misure relative alla politica di diversificazione, qualità della vita e Leader). Per le misure di cui si prevede l'attivazione a bando, il decreto costituisce l'atto preliminare all'emissione del bando, mentre per quelle a sportello, il decreto costituisce l'atto di avvio della misura, nel senso che dalla data della sua pubblicazione è possibile presentare le domande. Inoltre, mentre in alcuni casi è previsto un unico decreto attuativo per tutto il Psr (ad esempio: Valle d'Aosta), la maggior parte delle Regioni ha optato per l'emissione di una serie di regolamenti attuativi, temporalmente successivi, riguardanti singole misure del Psr.

Nei bandi sono esplicitate le modalità di individuazione dei beneficiari. Esse vanno distinte in criteri di ammissibilità e criteri di selezione in senso stretto. Entrambi concorrono a definire il grado di selettività che si intende imporre nella gestione della misura. Con i criteri di ammissibilità si fa riferimento ai requisiti ritenuti essenziali per essere ammessi al finanziamento, mentre i criteri di selezione consentono di valutare comparativamente i progetti ammissibili e di formulare le graduatorie. Per alcune misure, sono già i regolamenti comunitari ad imporre dei criteri minimi di ammissibilità, ferma restando la possibilità per le Regioni di fissarne di ulteriori.

I criteri di selezione per la valutazione delle domande sono pubblicati nei bandi. Essi consistono spesso in un sistema di punteggi basati su più parametri, diversi da Regione a Regione, finalizzati all'ottenimento di una graduatoria che definisce le priorità e che comprende tutti i richiedenti ritenuti ammissibili, in modo tale da consentire l'esaurimento delle risorse stanziato.

I criteri di selezione dipendono dalle caratteristiche della misura, dai suoi obiettivi e dalla tipologia di intervento. In generale se ne possono distinguere tre tipologie<sup>30</sup>.

- 1) *Territoriali*: quando sono individuate delle aree preferenziali alle quali si

<sup>30</sup> Si fa riferimento alla distinzione delle priorità prevista dal Psr dell'Emilia Romagna dato il carattere generale della classificazione.

associano dei livelli di priorità o di esclusività. Per le misure degli assi 3 e 4 si fa riferimento generalmente alla suddivisione del territorio operata dal Psn, con l'eventuale adattamento dei Psr; nell'ambito delle politiche agro-ambientali e strutturali, invece, si fa riferimento alle aree individuate da specifici regolamenti comunitari: zone svantaggiate, zone vulnerabili da nitrati, aree Natura 2000<sup>31</sup>.

2) *Tecnici*: questo tipo di criterio è rintracciabile nella politica relativa alla qualità alimentare e in alcune misure delle politiche strutturali.

3) *Soggettivi*: priorità di questo tipo fanno riferimento alle caratteristiche aziendali (l'appartenenza ad un determinato comparto produttivo, l'estensione della superficie, la qualità del piano aziendale) o del richiedente (giovane imprenditore, imprenditore agricolo professionale). Questi criteri sono i più frequentemente utilizzati in particolare per le politiche strutturali e del ricambio generazionale.

Alcune Regioni, oltre alle priorità, hanno previsto che l'intensità del finanziamento sia modulata in base ai criteri sopra individuati, al di là di quelli già previsti dai regolamenti comunitari per alcune delle misure delle politiche strutturali e forestali (Allegato I, Reg.1698/2006). Diverse Regioni, hanno poi ulteriormente articolato alcune delle misure attivate dai rispettivi Psr in una serie di sottomisure e azioni, generando di conseguenza un'ulteriore diversificazione delle strategie regionali.

Quanto all'organizzazione amministrativa, infine, la maggior parte delle Regioni ha coinvolto nella gestione le Province o le Associazioni di Comuni, pur conservando a livello centrale le funzioni di programmazione, vigilanza, indirizzo e coordinamento. In alcune Regioni (ad esempio: Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna), questa attribuzione di competenze e responsabilità a livello decentrato è definita in maniera chiara nel Psr e nei regolamenti attuativi, in altre Regioni occorre ricercare nei bandi il livello di decentramento attuato.

## **2.10 L'attuazione dei Psr: i tempi di avvio**

Una prima analisi dell'efficienza delle varie amministrazioni può essere effettuata (tabella 2.10) considerando il tempo intercorso dall'approvazione dei Psr da parte della Commissione europea<sup>32</sup> all'emissione dei primi bandi<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Le aree in questione, pur non costituendo una vera e propria priorità territoriale, identificano una zona nell'ambito del territorio delimitando di fatto l'area di intervento delle misure. In particolare è il Reg.1974/2006 che stabilisce l'operatività per alcune delle misure della politica agro-ambientale solo in aree individuate da precedenti regolamenti comunitari.

<sup>32</sup> La data fa riferimento all'approvazione da parte del Comitato Sviluppo Rurale presieduto dalla Commissione (ex Comitato Star) preposto al vaglio di tutti i Psr; da quella data le Regioni potevano già impegnare i fondi senza rischio che gli stanziamenti venissero rivisti. La decisione della Commissione europea, che segue di qualche settimana il giudizio del Comitato, rappresenta l'atto formale di perfezionamento del suo giudizio.

<sup>33</sup> Al fine di rendere l'analisi più significativa e solida, si è preferito considerare come data

In media nazionale, l'avvio operativo della politica di sviluppo rurale nella media nazionale ha richiesto circa cinque mesi dalla data dell'approvazione definitiva dei Psr da parte della Commissione europea. Se si tiene conto dei dieci mesi e mezzo trascorsi in media per l'approvazione dei Psr dall'inizio del periodo di programmazione 2007-2013, si può concludere che la politica di sviluppo rurale in Italia abbia iniziato a realizzarsi con più di cinque trimestri di ritardo rispetto alla data formale di inizio.

Il fenomeno dei ritardi è peraltro ancora più serio nelle Regioni convergenza dove, a causa dei ritardi di Campania (che poi però ha rapidamente recuperato) e soprattutto Puglia e Basilicata, si impiegano in media quasi due mesi in più che nelle Regioni competitività. Anche alcune Regioni del Nord e del Centro, comunque, presentano notevoli ritardi: Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana in particolare. A fronte di ciò, altre Regioni hanno mostrato maggiore speditezza, almeno con riferimento all'avvio operativo: Bolzano, che è l'unica ad aver avviato la programmazione nel 2007, Piemonte, Molise e Sicilia.

Per spiegare i ritardi occorre tener presente che, nel corso del 2007, molte Regioni sono state impegnate nell'espletare le procedure amministrative derivanti dagli impegni in esubero (trascinamenti) del periodo di programmazione 2000-2006. D'altra parte, occorre anche tener presente che l'implementazione della politica di sviluppo rurale implica una serie di attività che vanno oltre il mero avviamento delle misure. Tra queste attività, rientra l'individuazione dei membri e la nomina del Comitato di sorveglianza, l'organizzazione del sistema di monitoraggio, la predisposizione del sistema informativo per la raccolta e la gestione dei dati e delle informazioni minime comuni a tutte le operazioni dei Psr al fine di ottemperare alle richieste informative dei regolamenti comunitari e, infine, l'individuazione dei valutatori esterni.

Tali attività di supporto alla gestione e alla programmazione implicano comunque un notevole impegno in termini di tempo e risorse umane. L'esame dei due casi estremi di Puglia e Bolzano può essere particolarmente istruttivo. La Puglia, nella prima parte del 2008, è stata impegnata nella gestione dei pagamenti agro-ambientali derivanti dalla precedente programmazione e solo nel mese di ottobre 2008 ha iniziato effettivamente ad emanare i bandi per la nuova. La Provincia autonoma di Bolzano, immediatamente dopo l'approvazione formale del proprio Psr, ha aperto la possibilità di presentare domanda per 12 misure della nuova programmazione che sono state protocollate e istruite sulla base di quanto previsto nello stesso Psr che, proprio per accelerare i tempi, era già stato arricchito di opportuni dettagli analitici. Per questa ra-

di avvio non quella di emissione del primo bando (che potrebbe anche riguardare misure di minima rilevanza), ma quella in cui sono stati emessi bandi tali da attivare almeno tre misure.

gione, a Bolzano le date di approvazione e di inizio operativo dei Psr coincidono. In questa Provincia autonoma, che nel 2007 ha esclusivamente gestito i trascinati del precedente periodo di programmazione, il passaggio dal Feoga al Feasr si è potuto svolgere nel segno della continuità e senza interruzioni per i beneficiari.

Per quel che riguarda, infine, i progetti integrati, tutte le Regioni li hanno previsti ma, alla fine del 2008, solo cinque regioni: Calabria, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia e Veneto, risultano aver provveduto alla loro attivazione. Sia in termini finanziari che organizzativi questi ultimi gravano sulle misure che vengono contestualmente attivate.

**Tabella 2.10 - Tempistica tra approvazione Ue del Psr ed emissione primi bandi\***

Regione	Approvazione del Psr dal Comitato Sviluppo Rurale	Inizio attuazione	Giorni da approvazione a inizio attuazione
Piemonte	20-nov-07	01-gen-08	42
Valle d'Aosta	23-gen-08	11-lug-08	170
Lombardia	19-set-07	22-feb-08	156
Bolzano	24-lug-07	24-lug-07	0
Trento	19-dic-07	11-apr-08	114
Veneto	19-set-07	12-feb-08	146
Friuli V. G.	24-ott-07	28-mag-08	217
Liguria	24-ott-07	28-mar-08	156
Emilia-Romagna	25-lug-07	10-mag-08	290
Toscana	19-set-07	19-mar-08	182
Umbria	20-nov-07	23-apr-08	155
Marche	19-dic-07	02-mag-08	135
Lazio	19-dic-07	21-apr-08	124
Abruzzo	19-dic-07	04-apr-08	107
Molise	20-feb-08	18-apr-08	58
Campania	24-ott-07	18-apr-08	177
Puglia	23-gen-08	23-ott-08	274
Basilicata	23-gen-08	22-ott-08	273
Calabria	20-nov-07	18-apr-08	150
Sicilia	23-gen-08	18-apr-08	86
Sardegna	20-nov-07	12-apr-08	144
<b>Italia</b>	<b>18-nov-07</b>	<b>16-apr-08</b>	<b>150</b>
Nord	15-ott-07	06-mar-08	143
Centro	19-nov-07	16-apr-08	149
Sud	25-dic-07	01-giu-08	159
Competitività	07-nov-07	23-mar-08	137
Convergenza	23-dic-07	02-lug-08	192

\*La data di avvio è quella in cui sono stati emessi bandi tali da attivare almeno tre misure.

Fonte: nostre elaborazioni su dati tratti dai Psr

In generale, due sono le tipologie principali di progetti integrati tra quelli previsti:

- progetti integrati aziendali, che consentono l'associazione di misure diverse da applicare nell'ambito di una singola impresa (ad esempio: *Pacchetto giovani*);
- progetti integrati collettivi, che possono essere territoriali (Pit) e di Filiera (Pif) e, oltre alla possibilità di consentire l'accesso a più misure nell'ambito di un progetto, hanno la caratteristica fondamentale di coinvolgere una pluralità di soggetti imprenditoriali e istituzionali.

In questo ambito, molto interessante è la scelta della Lombardia che si differenzia da tutte le altre Regioni perché oltre a consentire l'associazione di più misure prevede il coinvolgimento di più fondi (Fesr, Fse, altri fondi nazionali e regionali).

## **2.11 Lo stato d'attuazione della politica di sviluppo rurale**

L'analisi presentata in questo paragrafo riguarda le misure attivate dalle Regioni a tutto il 31 dicembre 2008, cioè alla fine del secondo anno di programmazione. I dati sono tratti dalla banca dati del Mipaaf dove sono consultabili e scaricabili tutti i bandi emanati dalle Regioni<sup>34</sup>. Purtroppo non tutte le Regioni sono solerti nell'inviare tempestivamente al Mipaaf le proprie informazioni, per cui non sempre i dati disponibili sono aggiornati. Nei limiti del possibile, si è cercato di venire a capo a questo problema, integrando i dati Mipaaf con quelli raccolti direttamente consultando i siti delle Regioni e della Rete rurale nazionale<sup>35</sup>. Questa stessa procedura ha consentito anche di reperire le informazioni relative a quelle misure per le quali è stata prevista una modalità di attivazione e di gestione diversa dal bando.

Nella tabella 2.11 sono riportati, per ogni politica e per ciascuna Regione, il numero di misure attivate su quelle previste nel rispettivo Psr e nell'ultima colonna la percentuale di misure attivate sul totale delle misure previste. Si può notare come siano le Regioni competitività a mostrare una maggiore iniziativa rispetto alle Regioni convergenza (ad eccezione di Campania e Calabria); differenza che diviene ancor più rilevante se si considera l'aggregato delle Regioni del Nord e del Centro a confronto delle Regioni del Sud. Si tratta di una differenza di comportamento che si ripete sistematicamente anche scendendo nell'analisi delle singole politiche. In sostanza sei Regioni tutte

<sup>34</sup>[http://www.politicheagricole.it/SviluppoRurale/Programmi\\_2007\\_2013/Bandipshr.htm](http://www.politicheagricole.it/SviluppoRurale/Programmi_2007_2013/Bandipshr.htm). La banca dati offre la possibilità di consultare e scaricare ogni bando, del quale sono anche indicate le date di apertura e chiusura.

<sup>35</sup> [www.reterurale.it](http://www.reterurale.it).

meridionali: Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Sicilia e Sardegna, mostrano di avere appena iniziato l'attuazione delle nuove misure e di trovarsi in un consistente ritardo rispetto alle altre e soprattutto a Campania e Calabria che invece, pur essendo anch'esse meridionali appaiono, dal punto di vista della speditezza, tra le più virtuose anche in ambito nazionale.

Non sembra si possano segnalare analoghi ritardi in nessuna delle Regioni del Centro-Nord con le evidenti differenziazioni di performance da una Regione all'altra. A livello nazionale, il 63% delle misure presenti nei Psr sono state attivate e soltanto le Province autonome di Trento e Bolzano, assieme ad

**Tabella 2.11 – Misure attivate nell'ambito delle politiche dei Psr per Regioni**

Regioni	Formaz.	Ricambio	Politiche	Qualità	Politica	Politiche	Diversif.	Totale	
	e Ass. tecnica	generaz.	strutturali	alimentare	Agro- ambientale	forestali	qual. vita, Leader	A/P	%
Piemonte	1/4	2/2	4/4	0/2	2/4	2/4	9/10	20/30	67
Valle d'Aosta	0/1	2/2	1/1	2/2	3/3	-	4/6	12/15	80
Lombardia	3/3	2/2	5/5	2/2	2/3	1/4	7/9	22/28	79
Bolzano	2/2	1/1	4/4	2/2	2/2	3/3	8/8	22/22	100
Trento	1/2	1/1	3/3	-	2/2	3/3	7/7	17/18	94
Veneto	3/3	2/2	4/4	2/3	3/5	3/5	6/10	23/32	72
Friuli V.G.	0/1	1/1	2/4	1/2	3/4	6/6	6/9	19/27	70
Liguria	1/4	2/2	5/5	0/2	4/5	4/5	6/9	22/32	72
Emilia-Romagna	3/3	2/2	2/3	1/2	4/5	4/4	8/10	24/29	83
Toscana	2/3	2/2	3/4	1/2	3/4	5/6	4/4	20/25	80
Umbria	1/4	1/1	3/5	0/3	4/5	4/7	4/9	17/34	50
Marche	3/3	2/2	3/4	0/2	4/5	3/6	5/7	19/29	69
Lazio	4/4	2/2	4/4	2/2	5/5	7/7	3/11	26/35	77
Abruzzo	3/3	2/2	2/3	0/2	3/4	3/5	1/9	13/28	50
Molise	0/3	1/2	0/5	0/2	3/4	1/5	0/8	5/29	24
Campania	2/4	2/2	2/4	3/3	4/5	6/6	3/10	22/34	65
Puglia	1/3	1/2	0/4	0/2	3/4	1/5	3/8	9/28	32
Basilicata	1/3	1/2	0/4	0/2	2/3	1/5	3/9	8/28	31
Calabria	4/4	2/2	4/5	2/3	4/6	5/6	8/9	29/35	83
Sicilia	1/3	1/2	0/5	1/2	3/4	2/6	0/11	8/33	24
Sardegna	1/3	1/2	1/4	1/3	4/4	1/5	3/6	12/27	44
<b>Italia</b>	<b>36/63</b>	<b>33/38</b>	<b>51/84</b>	<b>20/45</b>	<b>66/86</b>	<b>65/103</b>	<b>98/179</b>	<b>369/598</b>	<b>63</b>
Nord	14/23	15/15	30/33	10/17	25/33	26/34	61/78	181/233	78
Centro	10/14	7/7	12/17	3/9	15/19	19/26	16/31	82/123	68
Sud	12/26	11/16	9/34	7/19	26/34	20/43	21/70	106/242	45
Competitività	27/46	26/28	45/62	14/33	50/64	50/75	81/132	293/440	68
Convergenza	9/17	7/10	6/22	6/12	16/22	15/28	17/46	76/158	48

\* A=attive; P=previste.

Fonte: nostre elaborazioni su dati tratti dai Psr

Emilia-Romagna e Calabria possono dirsi ad uno stadio effettivamente avanzato di attuazione dei rispettivi Psr, considerando che Trento e Bolzano hanno un minor numero di misure da attivare rispetto a tutte le altre Regioni (rispettivamente 18 e 22 misure da attivare contro una media nazionale di circa 29 misure). Tra le Regioni del Centro si distingue l'Umbria con un leggero ritardo rispetto alle altre mentre nell'aggregato Sud si evidenziano i notevoli ritardi di Molise, Sicilia, Basilicata e Puglia.

Il quadro è parzialmente diverso se si considerano non più le singole misure in numero assoluto, ma ponderandole con la spesa per esse rispettivamente stanziata. Dal momento che le Regioni, nel generale ritardo, hanno ritenuto di attivare per prime le misure recanti maggiori volumi di spesa, la situazione appare generalmente migliore. Come visualizzato nella figura 2.6, in media nazionale risulta attivato il 74% circa dell'intera spesa<sup>36</sup> e, in generale, migliora la situazione di quasi tutte le Regioni, ma resta il livello più avanzato di Bolzano e Trento seguite da Emilia-Romagna e Calabria, così come il *gap* delle Regioni del Sud. Rimane comunque confermato e consistente anche in questo caso il ritardo complessivo della generalità delle Regioni del Mezzogiorno, Calabria esclusa, mentre Sardegna e Abruzzo riguadagnano posizioni avendo messo a bando poche misure, ma tra queste, proprio quelle recanti la gran parte della spesa, al contrario della Campania che vede ridimensionata la propria posizione.

Analizzando infine, con l'ausilio della figura 2.7, gli stessi dati per politiche, si può notare come lo sforzo di attivazione maggiore si sia concentrato sulla politica agro-ambientale, per la quale dotazione di spesa delle misure messe a bando supera il 90% dei fondi stanziati; seguono, ma già con un certo distacco, la politica forestale (al 75% circa) e la politica relativa al ricambio generazionale (al 70%), e quindi tutte le altre politiche (oltre 50%). Dalla figura emerge come tendenzialmente siano più avanti le politiche che contengono misure a premio e dove sono disponibili maggiori risorse. Evidentemente, le Regioni sono consapevoli del ritardo accumulato e del rischio che, finiti i trascinatori del periodo di programmazione precedente, non si riesca ad impegnare parte delle somme a disposizione.

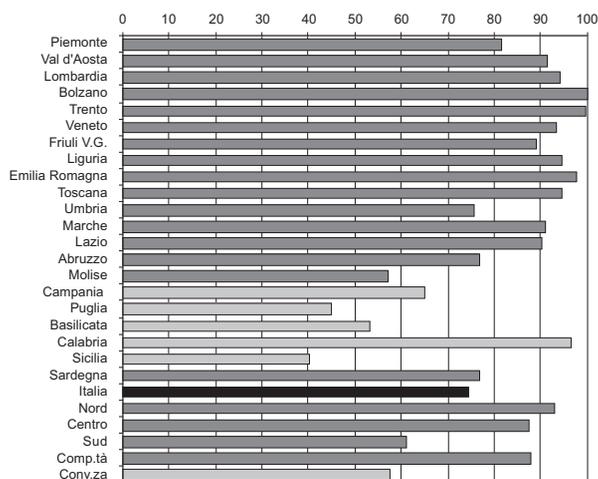
In altre parole, si potrebbe ipotizzare che di fronte alla possibilità che scatti la regola dell' n+2 che impone la restituzione all'Ue (nel 2010, se non già nel 2009) delle somme non impegnate entro due anni dalla loro iscrizione a bilancio, le Regioni si siano affrettate ad avviare le misure recanti la maggiore dotazione finanziaria.

Le misure in oggetto sono peraltro anche quelle sulle quali si esercita la

<sup>36</sup> Assumendo, naturalmente, che se per una data misura è attivato anche un solo bando, questo mobilita l'intera spesa stanziata per la misura.

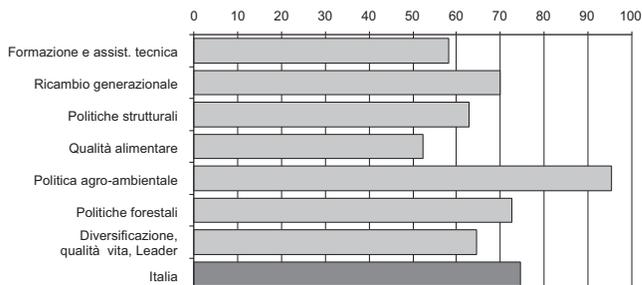
maggior pressione delle organizzazioni agricole e rappresentative degli altri interessi e, nello stesso tempo, quelle che si collocano maggiormente nel segno della continuità con la politica di sviluppo rurale del precedente periodo di programmazione. In versione pressoché identica, esse esistevano anche nella programmazione 2000-2006 e le amministrazioni regionali hanno già sufficiente dimestichezza per la loro gestione.

**Figura 2.6 – Stato di attuazione dei Psr per Regioni; misure attivate ponderate con la relativa dotazione di spesa**



Fonte: nostre elaborazioni su dati tratti dai Psr

**Figura 2.7 – Stato di attuazione dei Psr per politiche; misure attivate ponderate con la relativa dotazione di spesa**



Fonte: nostre elaborazioni su dati tratti dai Psr

Per questi motivi, la generalità delle Regioni ha messo a bando prioritariamente, tra le politiche agro-ambientali, le misure 2.1.4 “pagamenti agro-ambientali” (alla quale si associa in assoluto la maggiore dotazione finanziaria) e 2.1.1 “indennità a favore degli agricoltori delle zone montane” e, tra le politiche strutturali, la misura 1.2.1 “ammodernamento delle aziende agricole” (la seconda in termini di dotazione finanziaria) e, subito dopo, la 1.2.3 “accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali”.

Si tratta ovviamente di un atteggiamento comprensibile che però, nello stesso tempo, è anche un segnale preoccupante. Le Regioni infatti, pressate dall’urgenza di far partire le politiche, starebbero concentrando l’attenzione sulle politiche maggiormente presenti nella tradizione e con maggiori finanziamenti, mentre, di converso, starebbero trascurando le politiche più innovative e, anche per effetto della novità, più complesse da gestire.

## **2.12 La spesa erogata**

Un ulteriore possibile approfondimento, pur in questa fase ancora iniziale di attivazione della politica di sviluppo rurale, può essere effettuato in base alla spesa effettivamente sostenuta dalle regioni<sup>37</sup>. I dati disponibili si riferiscono al 31 dicembre 2008 e consentono di rilevare la situazione sullo stato di avanzamento dei pagamenti effettuati dalle Regioni e quindi rimborsati dalla Ue. Nella tabella 2.12 si considerano solo i dati relativi ai cosiddetti pagamenti intermedi<sup>38</sup>.

Anche da questo punto di vista, si conferma una maggiore attività delle Regioni del Centro-Nord rispetto quelle del Sud; così come delle regioni

<sup>37</sup> Rete Rurale Nazionale, “Fear - Report di avanzamento finanziario aggiornato al 31 dicembre 2008”. Disponibile on-line al seguente indirizzo: <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/900>. Il report fornisce un’istantanea dello stato di esecuzione del bilancio comunitario e delle spese effettivamente sostenute a carico dei Psr. Le informazioni, aggiornate al 31 dicembre 2008, si riferiscono alle dichiarazioni di spesa (Fear) presentate dai vari Organismi pagatori (Op), con riferimento al quarto trimestre 2008 e al rimborso di tali spese da parte della Commissione europea al 12 marzo 2009. La fonte dei dati è rappresentata dal documento di lavoro *Information note on Rural Development Programmes - financial execution*, predisposto mensilmente dai servizi della Dg Agri, per il Comitato dei Fondi ed il Comitato Sviluppo Rurale; inoltre nel report si considerano i dati provenienti dalle lettere di accettazione delle dichiarazioni di spesa (richieste di pagamento) degli Op alla Ce e ai dati inseriti nel sistema informatico comunitario SFC2007.

<sup>38</sup> I pagamenti intermedi si riferiscono ai rimborsi a valere sul Fear effettuati dalla Commissione agli Organismi pagatori a seguito della verifica delle dichiarazioni delle spese che hanno cadenza trimestrale e valgono come domande di pagamento alla Ce (art.26 del Reg.1290/2005). Non vengono invece considerati i pagamenti in acconto, ovvero agli anticipi versati all’Organismo pagatore una volta adottato il Psr. Ai sensi dell’art.25 del Reg.1290/2005, l’ammontare massimo del prefinanziamento ammonta al 7% della dotazione Fear assegnata al programma.

Competitività rispetto alle Regioni Convergenza. Passando alla lettura di dati per singola Regione si possono notare interessanti differenziazioni.

Rispetto all'aggregato geografico di appartenenza si evidenziamo in controtendenza Veneto, Lazio, Abruzzo e Sardegna. Solo le due Province autonome di Trento e Bolzano insieme a Marche, Umbria e Friuli oltrepassano la soglia del 50%. All'opposto Campania e Veneto sembrano essere particolarmente indietro, in apparente contraddizione con quanto emergeva nell'analisi precedente (figura 2.7). Una spiegazione potrebbe essere di natura amministrativa, ovvero, molte delle misure attivate dai bandi dalle due Regioni potrebbero

**Tabella 2.12 – Stato di avanzamento dei pagamenti Feasr**

Regioni	a	b	a/b
	Pagamenti intermedi €	Programmato Feasr 2007+2008 €	Pag. intermedi su Programmato %
Piemonte	36.655.121	115.334.000	31,8
Valle d'Aosta	6.236.010	15.267.000	40,8
Lombardia	49.260.366	115.757.000	42,6
Bolzano	28.661.135	40.221.000	71,3
Trento	17.438.169	29.427.000	59,3
Veneto	12.165.455	93.377.000	13,0
Friuli V. G.	21.419.181	31.801.000	67,4
Liguria	15.237.550	31.004.000	49,1
Emilia-Romagna	35.894.010	120.231.000	29,9
Toscana	27.024.040	101.529.000	26,6
Umbria	38.195.555	59.489.000	64,2
Marche	42.997.090	59.150.000	72,7
Lazio	17.090.409	79.268.000	21,6
Abruzzo	9.137.528	45.319.000	20,2
Molise	9.232.652	25.082.000	36,8
Campania	35.130.882	253.508.000	13,9
Puglia	38.571.715	243.278.000	15,9
Basilicata	20.356.007	108.946.000	18,7
Calabria	36.789.324	182.236.000	20,2
Sicilia	81.233.140	354.088.000	22,9
Sardegna	46.185.075	161.160.000	28,7
<b>Italia</b>	<b>624.910.414</b>	<b>2.265.472.000</b>	<b>27,6</b>
Nord	222.966.997	592.419.000	37,6
Centro	125.307.094	299.436.000	41,8
Sud	276.636.322	1.373.617.000	20,1
Competitività	412.829.347	1.123.416.000	36,7
Convergenza	212.081.067	1.142.056.000	18,6

Fonte: nostre elaborazioni su dati Rete rurale nazionale

avere delle tempistiche (istruttoria o certificazione della spesa) relativamente più lunghe rispetto alle altre Regioni.

In realtà, occorrerebbe entrare nel merito delle singole misure al fine di una maggiore comprensione; sintetizzando, è bene tener presente che tendenzialmente le misure a premio, oltre ad essere state le prime ad essere attivate, sono anche quelle le cui procedure di certificazione di spesa risultano essere più celeri. All'opposto, sono le misure di investimento (le principali incluse nella politica strutturale) insieme alle misure della politica diversificazione, qualità della vita e Leader ad avere tempi di gestione tecnici ed amministrativi relativamente più lunghi. Tale considerazione consente di interpretare alcune delle situazioni di particolare ritardo con minore severità, anche se nel complesso la situazione che emerge non è del tutto positiva considerato che in media nazionale al termine del 2008 solo un quarto dei fondi rispetto allo stanziamento previsto per i primi due anni di programmazione ha raggiunto i beneficiari.

### **2.13 Alcuni temi da approfondire**

Il quadro complessivo che emerge dall'analisi compiuta in questo capitolo è ovviamente ancora del tutto parziale. I prossimi capitoli sono dedicati agli approfondimenti per singole politiche. Non è quindi tempo per azzardare giudizi, piuttosto è il caso di suggerire dei temi sui quali tentare ulteriori verifiche. La prima questione nasce dal riconoscimento del fatto che alla fine del secondo anno di attività, ancora parte consistente della politica consta di programmi da attuare. Il fenomeno non è soltanto italiano, perché anche negli altri Stati membri dell'Ue la politica di sviluppo rurale è in ritardo, ma ovviamente questo non esime il nostro Paese dall'interrogarsi in proposito.

Il ritardo è diverso tra le Regioni e, come si è visto, tende a concentrarsi, a parte le eccezioni, in alcune Regioni convergenza e in generale nel Mezzogiorno, cioè in quei territori del Paese nei quali, anche in relazione alla rilevanza e all'urgenza dei problemi di sviluppo da affrontare, l'Ue ha scelto di concentrare in modo particolare le risorse della politica di sviluppo rurale. Il pericolo è che, a causa dei diversi tempi di attuazione, l'effetto della scelta di concentrare le risorse nelle regioni più deboli sia attenuato dalle dilazioni.

Il ritardo comunque è una caratteristica che, sia pure con minore incidenza, grava anche sulle Regioni che, da questo punto di vista, risultano apparentemente più virtuose; anche in queste, comunque, occorrono approfondimenti e verifiche ulteriori. D'altra parte, pure se al livello di elevata generalità al quale si è svolta, l'analisi compiuta fin qui mostra che le Regioni risultate più celeri hanno anch'esse concentrato l'impegno sulle politiche più facili da attivare e più dotate di fondi, lasciando indietro spesso proprio quelle

misure che costituiscono le novità positive della nuova politica di sviluppo rurale 2007-2013.

Ovviamente però, quello che conta di più, al di là dei tempi è la sostanza contenuta nei bandi e nelle altre misure di attivazione. Si tratta infatti di comprendere come le misure attuative della politica di sviluppo rurale perseguano effettivamente le finalità che discendono dai regolamenti istitutivi e attuativi, dagli Osc, giù fino al Psn e ai Psr. L'approfondimento dei prossimi capitoli è finalizzato a scendere maggiormente nel dettaglio e a gettar luce proprio su questi aspetti.



## 3. POLITICA PER LA FORMAZIONE E L'ASSISTENZA TECNICA

*Valentina Cristiana Materia*

### 3.1 Inquadramento normativo

La politica della formazione e dell'assistenza tecnica nell'ambito dei Psr si compone delle seguenti misure:

- 1.1.1 “formazione professionale ed interventi formativi”;
- 1.1.4 “utilizzo dei servizi di consulenza”;
- 1.1.5 “avviamento all'utilizzo dei servizi di consulenza”;
- At “assistenza tecnica”;
- Rrn “Rete rurale nazionale”.

Le prime tre misure rientrano nell'asse 1 – Miglioramento della competitività del settore agricolo forestale, e in particolare rispondono all'obiettivo di migliorare la capacità imprenditoriale e professionale degli addetti al settore agricolo e forestale e sostenere il ricambio generazionale. La misura relativa all'assistenza tecnica rientra, invece, in quello che talvolta viene chiamato asse 5<sup>39</sup> e concerne gli interventi volti a finanziare azioni di preparazione, sorveglianza, supporto amministrativo, valutazione e controllo dei Psr.

Tutte le misure citate sono disciplinate dal Reg.1698/2005, che per ognuna di esse specifica contenuto e modalità di realizzazione come esposto in tabella 3.1.

Un adeguato investimento nella formazione e nella gestione delle risorse umane è oggi un obiettivo necessario di ogni politica e intervento che siano finalizzati allo sviluppo economico e sociale. Il fine è rispondere alle sfide che la competitività e il cambiamento strutturale pongono a tutti i Paesi economicamente e socialmente più evoluti. In particolare, per gli Stati membri dell'Ue, la scommessa è quella lanciata dagli obiettivi enunciati nel Consiglio di Lisbona (2000), che mirano a far divenire entro il 2010 l'Unione europea la “economia basata sulla conoscenza più dinamica del mondo”.

Dinnanzi all'obiettivo di maggiore competitività diviene cruciale raggiungere un adeguato livello di formazione tecnica ed economica, ma anche elaborare strategie di sviluppo volte ad accrescere il potenziale umano, il capitale fisico e la qualità della produzione agricola. I governi nazionali e regionali hanno risposto a questa sfida tramite risoluzioni, decisioni e documenti di indirizzo politico di ampio respiro (Inea, 2001).

Il Qsn, in particolare, sottolinea come l'esperienza della programmazione

<sup>39</sup> Sebbene l'assistenza tecnica sia indicata nei Psr regionali e nel sito del Mipaaf come misura 5.1.1, in tutto il corso del lavoro si tratta semplicemente di “assistenza tecnica” o “At”.

**Tabella 3.1 - Il Reg.1698/2005 rispetto alle misure di interesse**

Misura	Articolo di riferimento	Testo normativo
<b>Formazione (1.1.1)</b>	Art.20 lett. a (i)	Azioni nel campo della formazione professionale e dell'informazione, inclusa la diffusione di conoscenze scientifiche e pratiche innovative, rivolte agli addetti del settore agricolo, alimentare e forestale
	Art.21	Il sostegno non comprende corsi o tirocini che rientrano in programmi o cicli normali dell'insegnamento agro silvicolo medio o superiore
<b>Utilizzo servizi consulenza (1.1.4)</b>	Art.20 lett. a (iv)	Utilizzo servizi di consulenza da parte di imprenditori agricoli e di detentori di aree forestali
	Art.24	Sostegno concesso agli imprenditori agricoli e ai detentori di aree forestali a sostenere spese di consulenza per migliorare il rendimento globale della loro azienda. Il sostegno per il ricorso a servizi di consulenza è limitato ai massimali fissati: 80% del costo ammissibile per servizio di consulenza, 1.500 euro di importo massimo ammissibile
<b>Avviamento servizi consulenza (1.1.5)</b>	Art.20 lett. a (v)	Avviamento di servizi di consulenza aziendale, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole, nonché di servizi di consulenza forestale
	Art.25	Il sostegno è decrescente nell'arco di un periodo massimo di cinque anni a decorrere dal momento dell'avviamento dei servizi
<b>Assistenza tecnica</b>	Art.66	Il Fears può utilizzare fino allo 0,25% della propria dotazione annuale per finanziare, su iniziativa e/o per conto della Commissione, azioni di preparazione, sorveglianza, supporto amministrativo, valutazione e controllo. Su iniziativa degli Stati membri, il Fears può finanziare [fino ad un massimo del 4% dell'importo globale stanziato] per ciascun programma di sviluppo rurale attività di preparazione, gestione, sorveglianza, valutazione, informazione e controllo degli interventi del programma. Nei limiti indicati, è riservato un determinato importo per la costituzione ed il finanziamento delle Rete rurale nazionale
<b>Rete rurale</b>	Art.67	È istituita [...] una Rete rurale europea per lo sviluppo rurale con funzione di collegare tra loro reti, organizzazioni, e amministrazioni nazionali operanti nel campo dello sviluppo rurale a livello comunitario
	Art.68	Ogni Stato membro istituisce una Rete rurale nazionale che riunisce le organizzazioni e amministrazioni impegnate nello sviluppo rurale

Fonte: Reg.1698/2005

2000-2006 puntualizzi alcuni aspetti su cui ancora occorre lavorare, tra i quali: definire la direzione e l'entità degli interventi per la copertura degli utenti della formazione iniziale, chiarire il quadro della programmazione territoriale pubblica per fornire maggiori certezze alle attività dei soggetti che operano sul territorio ed estendere a tutte le aree del Paese gli approcci più innovativi sperimentati.

Gli Osc indicano come priorità comunitaria l'importanza del miglioramento della competitività dei settori agricolo e forestale concretizzabile attraverso azioni chiave, tra cui l'agevolazione dell'innovazione, l'accesso alle attività di ricerca e sviluppo, l'incoraggiamento all'adozione e alla diffusione di tecnologie dell'informazione e comunicazione.

In stretto raccordo con questa priorità comunitaria, il Psn a sua volta definisce, all'interno della sua struttura logica e in relazione alla politica trattata, le priorità associate all'asse 1: promozione dell'ammmodernamento e dell'innovazione nelle imprese nonché 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.

I punti di contatto dei Psr con il Psn si ritrovano, tra gli altri, proprio negli obiettivi connessi al miglioramento dell'efficienza e della competitività del sistema agricolo, all'introduzione e diffusione delle innovazioni tecniche e organizzative, alla valorizzazione delle potenzialità professionali degli addetti al settore e all'ampliamento delle conoscenze tecniche e professionali.

In applicazione del Reg.1698/2005, il Reg.1974/2006 (tabella 3.2), detta le disposizioni attuative delle misure a livello operativo.

Quanto alla Rete rurale nazionale, il Reg.1974/2006 definisce le norme particolareggiate per la sua costituzione e organizzazione in uno specifico allegato (II.B). Il programma della rete deve contenere: (a) un elenco delle organizzazioni e amministrazioni impegnate nello sviluppo rurale che faranno parte della Rete rurale nazionale; (b) procedure e tempi di costituzione della Rete rurale nazionale; (c) una descrizione sintetica delle principali categorie di attività che saranno intraprese dalla Rete rurale nazionale (tali attività costituiranno la trama del piano d'azione che sarà elaborato dall'autorità di gestione e sovvenzionato a norma dell'art.68, paragrafo 2 lettera b, del Reg.1698/2005); (d) l'importo destinato alla costituzione e al funzionamento della Rete rurale nazionale e all'esecuzione del piano d'azione ai sensi dell'art.68, paragrafo 2 (lettere a, b), del Reg.1698/2005 nonché la ripartizione annuale del contributo Feasr; (e) una tabella finanziaria per l'intero periodo di programmazione; (f) la designazione dell'autorità competente e degli organi

responsabili; (g) una descrizione del sistema di sorveglianza e valutazione, nonché la composizione prevista del Comitato di sorveglianza.

Occorre precisare sin da ora che la Rete rurale nazionale non verrà ulteriormente analizzata nel proseguo del lavoro, posto che l'obiettivo specifico è analizzare i contenuti della nuova programmazione di sviluppo rurale attraverso la sola disamina dei Psr regionali.

### 3.2 La politica per la formazione e l'assistenza tecnica nei Psr

Prima di analizzare in termini quantitativi la politica della formazione e dell'assistenza tecnica, è necessario aprire una parentesi per descrivere brevemente come essa è recepita nei Psr in termini di strategie, priorità, modalità di intervento.

**Tabella 3.2 – Il Reg.1974/2006 e le disposizioni attuative del Reg.1698/2005**

Oggetto	Articolo	Contenuto
<b>Servizi di consulenza</b>	Art.15	La consulenza deve essere prestata da autorità o organismi in possesso di adeguate risorse quali personale qualificato, mezzi tecnici ed amministrativi, esperienza ed affidabilità nella prestazione di consulenza
<b>Avviamento ai servizi di consulenza</b>	Art.16	Per il sostegno all'avviamento dei servizi di assistenza alla gestione, di sostituzione e di consulenza aziendale, i Psr devono prevedere un tasso di aiuto decrescente che determini la riduzione del sostegno secondo importi uguali a decorrere dal primo anno, in modo che il sostegno stesso sia completamente estinto entro il sesto anno dall'avviamento dei servizi
<b>Assistenza tecnica</b>	Art.40	Qualora i Psr interessino nel contempo regioni convergenza e regioni competitività, il tasso di partecipazione del Feasr per l'At ai sensi dell'Art.70 <sup>40</sup> del Reg.1698/2005 può essere determinato in funzione del tipo di regimi predominante, per numero, nel programma
<b>Rete rurale nazionale</b>	Art.41	La struttura necessaria al funzionamento della Rrn può essere creata nell'ambito delle autorità nazionali competenti o mediante selezione per gara

Fonte: Reg.1974/2005

<sup>40</sup> L'articolo prevede che per l'asse 1 (competitività) e per l'asse 3 (diversificazione e qualità della vita), nonché per l'At, si debbano applicare i seguenti massimali: (i) il 75% della spesa pubblica ammissibile nelle Regioni ammissibili in base all'obiettivo convergenza; (ii) il 50% della spesa pubblica ammissibile nelle altre Regioni. La decisione circa il livello di cofinanziamento spetta poi ai singoli Stati membri (Reg.1290/2005).

Dalla lettura congiunta dei diversi Psr possono essere derivati gli aspetti comuni che consentono, seppure senza entrare nel dettaglio regionale, di inquadrare le singole misure di cui la politica si compone.

### 3.2.1 Azioni nel campo della formazione professionale e dell'informazione: la misura 1.1.1

La misura 1.1.1 ha una rilevanza strategica comune al primo ed al secondo

**Tabella 3.3 – Tratti salienti della misura 1.1.1 nel campo della formazione professionale e dell'informazione**

Interventi	Formazione	Informazione
<b>Obiettivi</b>	Preparazione all'adozione di strumenti di razionale gestione economico-finanziaria dell'impresa agricola e forestale. Formazione circa le nuove tecnologie ed innovazioni di prodotto/processo. Aggiornamento professionale necessario alla realizzazione in azienda di prodotti di qualità certificata. Sostegno all'introduzione di tecniche di coltivazione ed allevamento migliorative per l'ambiente e favorevoli alla tutela e valorizzazione del paesaggio rurale. Sensibilizzazione in materia di gestione sostenibile delle risorse naturali. Diversificazione delle fonti di reddito aziendale	
<b>Strumenti adottati</b>	Finanziamenti per corsi di formazione E-learning	Impiego mezzi di comunicazione (Tv, radio, stampa)
<b>Beneficiari*</b>	Enti ed organismi erogatori di attività formative accreditati presso ogni Regione Giovani imprenditori agricoli insediati per la prima volta in azienda Operatori agricoli, forestali e del settore agro-alimentare	Regione Operatori agricoli, forestali e del settore agro-alimentare Attori territoriali operanti all'interno di filiere produttive
<b>Importo dell'aiuto</b>	Può arrivare fino al 100% delle spese ammissibili sulla base dei costi sostenuti dai beneficiari: - Costi di realizzazione dei corsi di formazione ed aggiornamento realizzati in presenza e/o a distanza - Costi relativi al personale qualificato, alle strutture, al coordinamento organizzativo di seminari, conferenze e sessioni divulgative per le azioni di informazione	
<b>Modalità attuative</b>	Emissione di bandi pubblici Offerte di interventi tramite progetti articolati con chiara descrizione di servizio offerto, durata, eventuali prodotti, personale impiegato, localizzazione e costo del servizio Selezione delle proposte da parte della Regione Pubblicizzazione dell'elenco offerte selezionate Finanziamento delle meritevoli	

\* Generalmente, sono esclusi dagli interventi i tecnici appartenenti ai settori agricolo, forestale e agro-alimentare.

Fonte: nostre rielaborazioni sulle informazioni tratte dai Psr regionali

asse del Psr: essa, infatti, attiva sia azioni formative e informative volte al miglioramento della competitività e dell'efficienza delle imprese (asse 1), sia azioni funzionali al miglioramento della gestione ambientale del territorio (asse 2); il tutto attraverso l'adeguamento della qualità delle risorse umane e il miglioramento delle conoscenze e delle competenze professionali degli imprenditori agricoli e forestali. Articolata in diverse azioni, talvolta differenti da Regione a Regione per titolo e/o contenuti, ma anche per destinatari, la misura (come si vede nella tabella 3.3) mira a sollecitare il coinvolgimento degli operatori agricoli, forestali e dell'industria agroalimentare, assicurando uno stretto raccordo con le esigenze concrete nel campo sia della programmazione e gestione delle attività aziendali, sia della materiale esecuzione dei compiti.

### ***3.2.2 L'utilizzo dei servizi di consulenza: la misura 1.1.4***

La consulenza aziendale è stata introdotta con i Reg.1782/2003 e 1783/2003, che hanno disposto l'istituzione in ogni Stato membro, entro il 2007, di un sistema di consulenza per sostenere gli agricoltori nell'applicazione della condizionalità. In seguito, con il citato Reg.1698/2005, il concetto di consulenza è stato riproposto attraverso l'ampliamento del suo campo di azione anche ai servizi di miglioramento della competitività aziendale, allo sviluppo del potenziale umano nonché all'applicazione della normativa in materia di sicurezza sul lavoro<sup>41</sup>.

La misura concorre direttamente all'obiettivo specifico di "accrescere la professionalità degli agricoltori e delle altre persone coinvolte in attività agricole e forestali", garantendo un adeguato livello di conoscenze tecniche ed economiche, e una integrazione tra le componenti di informazione, formazione e consulenza in un unico sistema della conoscenza, a supporto sia dell'obiettivo competitività, sia di quello di gestione del territorio e dell'ambiente. In un insieme coordinato di altri interventi, riguardanti in particolare il cosiddetto "pacchetto giovani" (capitolo 4), la misura contribuisce anche all'obiettivo di "favorire il ricambio generazionale in agricoltura", attraverso azioni di supporto professionale rivolte ai giovani che intendono insediarsi per la prima volta in un'azienda agricola. Può in aggiunta contribuire indirettamente all'obiettivo di "promuovere lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie", offrendo assistenza tecnica tesa al trasferimento di innovazioni e

<sup>41</sup> Da un'assistenza generalizzata (a pioggia e per tutte le aziende) si è passati nel tempo ad un intervento specifico, mirato e rapportato alle esigenze dell'agricoltore. Se, difatti, inizialmente il contributo prevedeva come beneficiario il soggetto erogatore dell'assistenza, con la riforma seguita al Reg.1698/2005 è diventato l'agricoltore stesso il destinatario diretto del contributo.

all'acquisizione di competenze organizzative, logistiche, manageriali e gestionali. Da ultimo, la misura partecipa anche al perseguimento delle due priorità strategiche e trasversali dell'asse 1: "accrescere e consolidare il grado di integrazione e innovazione delle filiere" e "promuovere la ristrutturazione dei comparti produttivi non competitivi".

La definizione del servizio di cui l'azienda intende usufruire viene, poi, concordata con il soggetto erogatore in genere attraverso un contratto in cui siano specificati finalità, modalità e durata dell'intervento, insieme al costo dello stesso.

### **3.2.3 L'avviamento ai servizi di consulenza: la misura 1.1.5**

La misura è coerentemente inserita nel contesto degli obiettivi del Psr, proponendo interventi in grado di accrescere la competitività del settore agricolo e forestale, e migliorare l'ambiente e la qualità della vita nelle aree rurali<sup>42</sup>.

In particolare, per perseguire i nuovi modelli di sviluppo del settore agricolo e forestale fondati su competitività, multifunzionalità e sostenibilità ambientale, attraverso la misura si intende guidare e sostenere le imprese agricole, forestali e agroalimentari attuando un sistema di servizi di assistenza alla gestione e di consulenza.

Obiettivo principale è la promozione dello sviluppo delle aree rurali sotto il profilo sociale, con il miglioramento al contempo della qualità della vita, l'incremento delle opportunità di lavoro per giovani e donne, l'organizzazione di un sistema di servizi di sostituzione agli imprenditori agricoli e forestali che assicuri professionalità, efficienza e continuità ai piani di sviluppo aziendali (Reg.1698/2005).

È concesso un sostegno a copertura dei costi per l'avviamento di servizi di assistenza alla gestione (anche di tipo contabile), sostituzione e consulenza per le aziende agricole (di cui alla misura 1.1.4 del Psr), forestali ed agroalimentari erogati da associazioni, società, consorzi, cooperative e altre strutture adibite.

### **3.2.4 L'assistenza tecnica (At)**

Obiettivo dell'At è favorire l'implementazione del programma di sviluppo rurale; a tal fine, prevede interventi volti a sostenere l'attuazione del Psr, il suo funzionamento, le attività di sensibilizzazione, animazione ed informazione, nonché a potenziare le strutture coinvolte. Un elemento di innovazione

<sup>42</sup> Come vedremo, nella programmazione 2007-2013 è destinato alla misura 1.1.5 l'importo finanziario più basso in assoluto, pari a circa lo 0,2% della complessiva dotazione dei Psr.

nella gestione del programma è costituito indubbiamente dalla scelta strategica di utilizzare al meglio le opportunità offerte dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione di un sistema informativo di gestione che supporti tutte le fasi di attuazione e i processi di cooperazione tra i soggetti coinvolti.

Gli obiettivi specifici della misura sono quelli di garantire adeguati livelli di efficienza ed efficacia degli interventi dei Psr. In particolare, si tratta di potenziare le strutture coinvolte nell'attuazione; realizzare un sistema informativo di gestione che supporti tutte le fasi di attuazione e i processi di coordinamento tra gli operatori coinvolti; stimolare la partecipazione e il coinvolgimento della popolazione locale; rafforzare le attività di monitoraggio e valutazione dell'impatto territoriale del programma. A livello operativo, l'obiettivo è quello di fornire strumenti tecnici sia di supporto all'ente responsabile della gestione, sia adeguati ad una corretta informazione e diffusione.

L'attuazione dei Psr, nel rispetto dei regolamenti comunitari e della legislazione nazionale e regionale, richiede la costituzione di una struttura di gestione complessa che coordini in particolare le attività generali di gestione del programma, le attività preliminari all'attuazione delle operazioni, la loro selezione e attuazione.

### **3.2.5 La Rete rurale nazionale**

Nell'ambito della programmazione 2007-2013, la Rete rurale nazionale assolve il compito di accompagnare le politiche di sviluppo rurale in Italia e provvedere a interventi che mirino da un lato a evitare l'isolamento dello stesso in ambito settoriale, dall'altro a favorire il coinvolgimento dell'intero territorio. Prevista nell'art.68 del Reg.1698/2005, è strumento che promuove attività che concorrono al raggiungimento delle finalità della Rete rurale europea (Rre), ovvero (art.67 del medesimo regolamento):

- raccogliere, analizzare e diffondere informazioni sulle misure comunitarie di sviluppo rurale, buone pratiche in materia di sviluppo rurale, informazioni sull'evoluzione delle zone rurali della Comunità e dei Paesi terzi;
- organizzare convegni e seminari a livello comunitario per tutti coloro che sono impegnati nello sviluppo rurale;
- costituire e gestire, infine, reti di esperti al fine di favorire scambi di conoscenze specialistiche e coadiuvare l'attuazione e le iniziative di cooperazione transnazionale e sostenere le reti nazionali.

Con la nuova programmazione, in particolare, gli obiettivi e i compiti della rete per lo sviluppo rurale non sono più elaborati in funzione del programma Leader; piuttosto, sono concepiti nell'ottica dell'intera programmazione dello sviluppo rurale e degli interventi predisposti con i Psr. La stessa esperienza

Leader costituisce indubbiamente il *background* della Rete: nel precedente periodo di programmazione (2000-2006), la Commissione europea ha proposto una terza edizione dell'esperienza Leader prevedendo espressamente un asse denominato "Creazione di una Rete" con l'obiettivo di costruire un sistema organizzato a supporto della cooperazione fra i territori, nonché della raccolta e divulgazione delle esperienze. Il tutto, al fine di trarre insegnamenti da mettere a disposizione del mondo rurale europeo<sup>43</sup>. Per questo motivo, la partecipazione alla Rete Leader+ è stata estesa anche ai territori e agli operatori rurali non direttamente beneficiari dell'Iniziativa comunitaria Leader+.

Sulla base dell'intesa raggiunta nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni del 31 ottobre 2006, alla Rete rurale nazionale è stata assegnata una dotazione finanziaria (tabella 3.4) pari a circa 41,5 milioni di euro (come quota comunitaria) a cui occorre aggiungere altrettante risorse di cofinanziamento nazionale.

La Rete rurale nazionale è chiamata ad interagire con gli altri soggetti coinvolti nello sviluppo rurale e rappresenta il nodo centrale per la condivisione delle informazioni a livello locale. Per tale motivo, è dotata di organi che a più livelli collaborano alla realizzazione degli obiettivi operativi: l'Unità nazionale di animazione e coordinamento (Unac, con funzione di coordinamento e raccordo)<sup>44</sup>, le Postazioni regionali della Rete (espressione delle

**Tabella 3.4 - Le risorse per l'istituzione e la gestione della Rete rurale nazionale (milioni di euro)**

<b>Tipologia di spesa per la Rete rurale nazionale</b>	<b>Spesa pubblica totale</b>	<b>Contributo Fearr (50%)</b>	<b>%</b>
Gestione delle strutture della Rrn	12,4	6,2	15
Implementazione del Piano di Azione della Rrn	70,5	35,2	85
<b>Totale</b>	<b>82,9</b>	<b>41,4</b>	<b>100</b>

Fonte: nostra rielaborazione dati (dal Programma della Rete rurale nazionale)

<sup>43</sup> Il Programma "Creazione di una Rete Nazionale per lo Sviluppo Rurale in Italia" è stato approvato dalla Commissione europea con Dec.2002/251C. del 19/02/2002, modificata dalla Dec.2004/398/C del 05/02/2004, dalla Dec.2006/3289 del 13/07/2006 e infine dalla Dec.2007/553 del 16/02/2007.

<sup>44</sup> L'Unac svolge funzioni di coordinamento e raccordo a diversi livelli: con la Rre, le Rrn degli altri Stati membri e con i partner internazionali; con le Amministrazioni e le organizzazioni nazionali rientranti nella Rrn impegnate nella programmazione e gestione dei fondi strutturali; delle attività previste a livello nazionale dalla Rete. Svolge inoltre attività di animazione ed esecuzione diretta di talune attività inclusa la gestione della Rete e di supporto tecnico all'Autorità di gestione del programma della Rrn, al Comitato di sorveglianza e alla Cabina di regia.

istanze locali), infine la Cabina di regia (con funzioni operative e gestionali)<sup>45</sup>. Quest'ultima, in particolare, è costituita dal Mipaaf (in qualità di Autorità di gestione), dai rappresentanti dell'Unac, da tre rappresentanti delle Regioni e Pa, ed eventualmente dai responsabili dell'attuazione di specifiche Linee di intervento previste dal Piano d'azione.

Le Postazioni regionali della Rete, in particolare, svolgono l'importante ruolo di assicurare il collegamento tra l'Unac e gli attori istituzionali impegnati nella gestione dei Psr, intercettando in particolare le istanze espresse a livello locale.

Dalla lettura dei Psr emerge tuttavia come solo talune Regioni e Province autonome rendano esplicito il proprio impegno nei confronti della Rete rurale nazionale: nello specifico, le regioni Sicilia, Calabria ed Emilia-Romagna assicurano che verranno attivati i necessari contatti a livello nazionale per collaborare al funzionamento della Rete ai fini del miglioramento della *governance* nazionale, regionale e locale, del rafforzamento della capacità progettuale e gestionale, e della diffusione delle buone prassi e conoscenze<sup>46</sup>. In particolare, garantiscono l'implementazione delle attività previste dal piano di azione nonché l'individuazione di un referente per i rapporti con la Rete rurale nazionale stessa.

La Regione Piemonte, inoltre, dichiara e rende nota la propria partecipazione alla Rete rurale nazionale con azioni di cooperazione con gli enti statali e le altre amministrazioni regionali. Attraverso l'assistenza tecnica, inoltre, promuove l'attivazione di interventi per l'estensione della Rete rurale nazionale anche a livello sub-regionale, con il coinvolgimento di enti operanti sul territorio regionale.

### **3.3 Le risorse finanziarie per la politica della formazione e dell'assistenza tecnica**

Dalla rielaborazione dei dati e delle informazioni contenute nei Psr delle Regioni e Province autonome è possibile non solo ricostruire un quadro complessivo che consenta una lettura congiunta di quali e quante di esse abbiano previsto per la programmazione 2007-2013 le misure inerenti questa politica, ma anche analizzare in termini finanziari quanto è destinato alle stesse misure

<sup>45</sup> La Cabina di regia svolge la funzione operativa e gestionale di indirizzo e coordinamento delle attività previste dal Piano di azione, documento che contiene il dettaglio operativo delle azioni che la Rete deve attuare nell'arco temporale di riferimento, il 2007-2013, nonché tempi, strutture e modalità di definizione dei membri operanti nella Rete stessa a livello locale e regionale.

<sup>46</sup> Psr Regione Sicilia, p.468; Psr Regione Calabria p.275; Psr Regione Emilia-Romagna p.451.

e come si decide di intervenire per la loro attuazione sul piano pratico-operativo.

Procedendo per gradi, la tabella 3.5 consente di verificare quante Regioni e Province autonome abbiano attivato le misure 1.1.1, 1.1.4, 1.1.5 e l'assistenza tecnica nella programmazione 2007-2013.

Nessuna misura è prevista da tutte le 21 Regioni e Province autonome. La misura 1.1.1 (formazione) non è attivata nei Psr di Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia; la 1.1.4 (servizi di consulenza) non è analogamente prevista in Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia, e neanche nella Provincia autonoma di Trento e Bolzano; la 1.1.5 è prevista soltanto in 7 Regioni e Province autonome; l'assistenza tecnica è esclusa nella Provincia autonoma di Bolzano.

La particolarità delle Regioni a statuto speciale Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta, che giustifica la mancata attivazione delle misure della politica in esame, consiste nel fatto che esse sono già dotate di leggi regionali che disciplinano alcune delle misure previste dal Reg.1698/2005. Il Friuli Venezia Giulia, in particolare, esplicita direttamente nel suo Psr che le misure 1.1.1 e 1.1.4 non saranno attivate nell'attuale programmazione, bensì saranno parte delle attività finanziate rispettivamente dal Fondo sociale europeo<sup>47</sup> e da specifiche leggi regionali<sup>48</sup>.

**Tabella3.5 – Numero di Regioni e Province autonome per misure attivate**

<b>Circoscrizioni</b>	<b>Formazione Informazione (1.1.1)</b>	<b>Servizi di consulenza (1.1.4)</b>	<b>Avviamento consulenza (1.1.5)</b>	<b>Assistenza tecnica (At)</b>
Nord	7	5	3	8
Centro	4	4	2	4
Sud	8	8	2	8
<b>Italia</b>	<b>19</b>	<b>17</b>	<b>7</b>	<b>20</b>
Competitività	14	12	5	15
Convergenza	5	5	2	5

<sup>47</sup> “[...] dove i beneficiari del Psr troveranno programmi di formazione adeguati alle loro esigenze. In questo modo viene garantita al massimo la complementarità tra i fondi di finanziamento dell’Unione europea” (Psr Regione Friuli Venezia Giulia, pag.194).

<sup>48</sup> “[...] gli obiettivi della misura saranno perseguiti con la legge regionale 23 febbraio 2006, 5, recante disposizioni concernenti il Sistema integrato dei servizi di sviluppo agricolo e rurale (Sissar), strumento regionale che persegue le stesse finalità della misura e che è stata notificata alla Commissione europea in data 22/06/2005 e approvata con Dec.2005/4157 del 18/10/2005. In questo modo viene garantita al massimo la complementarità tra i fondi di finanziamento dell’Unione europea e i fondi regionali che agiscono su medesimi interventi” (Psr Regione Friuli Venezia Giulia, pag.194).

Analogamente, la Valle d'Aosta è dotata della legge regionale n.32/2007 che (all'art.59 "assistenza tecnica e formazione" (comma 1, lettere a, c) e all'art.60 "assistenza tecnica alle aziende operanti nel settore della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli") disciplina rispettivamente il sostegno alle iniziative dirette a garantire la formazione degli operatori delle aziende, e l'organizzazione di brevi corsi tecnici e giornate informative relativamente a una serie di tematiche di rilievo regionale. Allo stesso tempo, la Lr.32/2007 prevede anche servizi di consulenza e sostituzione dell'imprenditore come regolati dagli art.24 e 25 del Reg.1698/2005<sup>49</sup>.

In termini di impegno finanziario, la spesa delle Regioni e Province autonome per le misure appartenenti all'asse 1 (1.1.1-1.1.4-1.1.5) si attesta intorno ai 486 milioni di euro a fronte di un impegno complessivo per l'asse 1 pari a circa 6,5 miliardi di euro. La misura relativa all'assistenza tecnica di per sé prevede un impegno pari a circa 430 milioni di euro.

La quota che nel complesso le misure ricoprono rispetto al totale della spesa prevista dai Psr è pari al 5,5%: il peso non è evidentemente alto e sorprende anche come alla formazione sia riservato solo l'1,3% della spesa complessiva, a fronte dell'1,5% per la consulenza e al 2,6% per l'assistenza tecnica.

La figura 3.1 visualizza il peso percentuale della spesa per la politica analizzata (scorporata nelle sue componenti) rispetto alla complessiva dotazione assegnata in Italia dai Psr alle diverse politiche di sviluppo rurale. In tabella 3.6 è invece quantificata la spesa regionale per misura rapportata in termini percentuali all'impegno complessivo previsto per ogni Psr.

Per la politica analizzata in questo capitolo è evidente come in volume sia-

**Figura 3.1 – Spesa pubblica per la politica della formazione e dell'assistenza tecnica**



Fonte: nostra elaborazione

<sup>49</sup> Psr Regione Valle d'Aosta, pagg.100-101.

no le Regioni del Meridione a stanziare più risorse, mentre non emerge una differenza netta tra quanto stanziato dalle regioni appartenenti all'obiettivo Competitività e quanto dalle regioni dell'obiettivo Convergenza.

Se prendiamo, ad esempio, come riferimento la misura di formazione (1.1.1), l'impegno finanziario del Sud (109,8 milioni di euro) quasi triplica la spesa prevista dall'Italia centrale (37,2 milioni di euro) e circa raddoppia quella del Nord (67,3 milioni di euro). In particolare, è la Regione Sicilia (Regione Convergenza e a statuto speciale) a destinare l'ammontare finanziario in assoluto più elevato, quasi 40 milioni di euro; a seguire, la Puglia registra un impegno finanziario di circa 23 milioni di euro, mentre la Campania figura quarta in questa graduatoria dopo il Piemonte, unica Regione dell'Italia settentrionale a mostrare nel Psr un elevato stanziamento per la formazione (oltre 20 milioni di euro).

**Tabella 3.6 – Spesa pubblica dei Psr per la formazione e l'assistenza tecnica per Regione (milioni di euro e percentuale sul totale Psr)**

Regione	Misura 1.1.1		Misura 1.1.4		Misura 1.1.5		Ass. tecnica		Totale politica		Totale Psr	
	Mln€	%	Mln€	%	Mln€	%	Mln€	%	Mln€	%	Mln€	%
Piemonte	21,2	2,4	24,8	2,8	1,2	0,1	30,3	3,4	77,5	8,6	896,6	100
Valle d' Aosta	n.p.	-	n.p.	-	-	-	3	2,5	3	2,5	118,7	100
Lombardia	5,9	0,7	15,5	1,7	n.p.	-	26,9	2,9	48,3	5,4	899,8	100
P. A. Bolzano	2,4	0,8	n.p.	-	0,3	0,1	n.p.	-	2,7	0,9	312,7	100
P. A. Trento	3,6	1,4	n.p.	-	n.p.	-	1,1	0,4	4,7	1,8	256,2	100
Veneto	14,1	1,5	13,6	1,5	n.p.	-	27,4	3,0	55,1	6,0	914,7	100
Friuli V. G.	n.p.	-	n.p.	-	n.p.	-	8,6	3,5	8,6	3,5	247,2	100
Liguria	4,8	1,7	1,4	0,5	0,7	0,2	7,4	2,7	14,3	5,2	276,6	100
Emilia Romagna	15,3	1,6	11,7	1,2	n.p.	-	9,3	1,0	36,3	3,9	934,7	100
Toscana	12,1	1,4	15	1,8	n.p.	-	8,4	1,0	35,5	4,2	839,1	100
Umbria	6,4	0,8	9,4	1,2	7,9	1,0	22,8	3,0	46,5	6,1	760,1	100
Marche	10,7	2,3	7,9	1,7	n.p.	-	18,4	4,0	37	8,0	459,8	100
Lazio	8,1	1,2	18,5	2,8	1,2	0,2	24,6	3,8	52,4	8,0	655,4	100
Abruzzo	6,6	1,7	4,9	1,3	n.p.	-	15,3	4,0	26,8	7,0	383,9	100
Molise	1,5	0,8	2	1,0	n.p.	-	5,8	3,0	9,3	4,8	195	100
Campania	19,1	1,0	32,5	1,7	9,5	0,5	75,3	4,0	136,4	7,2	1.882,3	100
Puglia	23	1,5	35	2,4	n.p.	-	44,4	3,0	102,4	6,9	1.480,6	100
Basilicata	7,8	1,2	15	2,3	n.p.	-	22,7	3,5	45,5	7,0	648,1	100
Calabria	7,7	0,7	8	0,7	9	0,8	21,7	2,0	46,4	4,3	1.084,1	100
Sicilia	38,9	1,8	11,5	0,5	n.p.	-	42,1	2,0	92,5	4,4	2.106,3	100
Sardegna	5,1	0,4	15	1,2	n.p.	-	12,5	1,0	32,6	2,6	1.252,8	100
<b>Italia</b>	<b>214,3</b>	<b>1,3</b>	<b>241,8</b>	<b>1,5</b>	<b>29,9</b>	<b>0,2</b>	<b>428,4</b>	<b>2,6</b>	<b>914,4</b>	<b>5,5</b>	<b>16.604,5</b>	<b>100</b>
Nord	67,3	1,4	66,9	1,4	2,2	0,1	114,2	2,3	250,6	5,2	4.857,2	100
Centro	37,2	1,4	50,8	1,9	9,1	0,3	74,2	2,7	171,3	6,3	2.714,4	100
Sud	109,8	1,2	123,9	1,4	18,5	0,2	239,9	2,7	492,1	5,4	9033	100
Competitività	117,7	1,2	139,8	1,5	11,4	0,1	222,2	2,4	491,1	5,2	9.403,3	100
Convergenza	96,6	1,3	102	1,4	18,5	0,3	206,2	2,9	423,3	5,9	7.201,4	100

Fonte: nostre elaborazioni su dati tratti dal sito Mipaaf ([www.politicheagricole.it](http://www.politicheagricole.it))

Nel complesso, come visto, la politica analizzata assorbe solo in minima parte i finanziamenti stanziati per la nuova programmazione e la spesa per tutte le misure di interesse è relativamente contenuta.

In generale, è comunque la misura relativa all'assistenza tecnica a convogliare maggiori importi finanziari sia rispetto al totale stanziato per la politica analizzata da ogni Regione e Provincia autonoma sia rispetto al totale dei Psr.

Per avere un indicatore unitario della dotazione di risorse di ogni Regione e Provincia autonoma, in tabella 3.7 le assegnazioni di spesa per le misure della politica della formazione e dell'assistenza tecnica sono state rapportate alle Unità di lavoro adulto (Ula).

La spesa media annua assegnata al complesso delle Regioni e Province au-

**Tabella 3.7 – Gli stanziamenti regionali in rapporto alle Ula**

Regione	Misura 1.1.1		Misura 1.1.4 e 1.1.5		Assistenza tecnica		Totale politica	
	€/Ula/ anno	It=100	€/Ula/ anno	It=100	€/Ula/anno	It=100	€/Ula/anno	It=100
Piemonte	41	171	51	166	59	123	151	147
Valle d' Aosta	-	-	-	-	167	346	167	162
Lombardia	8	32	20	66	35	72	62	61
P.A. Bolzano	17	70	2	7	-	-	19	19
P.A. Trento	38	156	-	-	12	24	49	48
Veneto	20	82	19	62	38	80	77	75
Friuli V. G.	-	-	-	-	54	112	54	52
Liguria	34	140	14	47	52	109	101	98
Emilia Romagna	19	80	15	49	12	24	46	44
Toscana	32	133	40	131	22	46	94	92
Umbria	58	240	157	514	206	428	421	409
Marche	58	240	43	141	100	207	200	195
Lazio	17	72	43	139	53	111	113	110
Abruzzo	30	123	22	72	69	143	121	118
Molise	25	102	33	108	96	200	154	149
Campania	23	94	49	162	89	184	160	156
Puglia	22	91	33	108	42	88	98	95
Basilicata	58	241	112	367	169	351	338	329
Calabria	10	43	23	75	29	60	62	61
Sicilia	40	165	12	39	43	89	94	92
Sardegna	14	59	42	138	35	72	90	88
<b>Italia</b>	<b>24</b>	<b>100</b>	<b>31</b>	<b>100</b>	<b>48</b>	<b>100</b>	<b>103</b>	<b>100</b>
Nord	20	83	21	67	34	71	75	73
Centro	33	136	53	173	65	136	151	147
Sud	25	104	32	106	54	113	112	109
Competitività	23	95	29	96	43	90	95	93
Convergenza	26	107	32	105	55	114	113	110

Fonte: nostre elaborazioni su dati tratti dal sito Mipaaf ([www.politicheagricole.it](http://www.politicheagricole.it))

tonome italiane per la politica è pari a circa 103 euro per Ula così suddivise: 24 alla formazione, 31 ai servizi di consulenza e 48 per l'assistenza tecnica.

Se poi confrontiamo la concentrazione della spesa unitaria tra le Regioni e Province autonome, la spesa per Ula diverge sensibilmente tra Nord, Centro e Sud. Fatta uguale a 100 la spesa media per Ula a livello nazionale, l'indice raddoppia da 73 a 147 passando da Nord a Centro, mentre assume valore 109 al Sud. Sono soprattutto Umbria e Basilicata che mostrano il massimo impegno nella direzione di questa politica, sulla base dell'indicatore utilizzato. Esse si distaccano nettamente da altre Regioni che pure risultano sopra la media nazionale (Piemonte, Valle d'Aosta, Marche, Molise, Campania). All'estremo opposto, in rapporto alle Ula, alcune Regioni mostrano minore interesse al finanziamento della politica: soprattutto Bolzano, Trento, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna e, al Sud, Calabria.

### 3.4 Analisi dei bandi

Sulla base delle informazioni raccolte nel sito del Mipaaf ed integrate ove possibile con i siti regionali, i bandi emessi entro il 31 dicembre 2008 per la politica della formazione e dell'assistenza tecnica (tabella 3.8) sono 34<sup>50</sup>. In particolare, per la misura 1.1.1 relativa alla formazione ed informazione hanno finora emesso bandi tutte le Regioni del Centro-Nord, eccetto Bolzano e Liguria, e soltanto la Calabria tra le Regioni meridionali; una situazione analoga si riscontra nel caso della misura 1.1.4, per la quale nel Centro-Nord risultano in ritardo Piemonte, Liguria e Umbria, mentre al Sud hanno emesso bandi soltanto Campania e Calabria. Per finire, solo Emilia-Romagna, Lazio, Calabria e Basilicata hanno emesso un bando per l'assistenza tecnica<sup>51</sup>.

In sintesi, Lazio e Calabria sono le uniche Regioni ad aver emesso bandi per tutte le misure oggetto della politica analizzata. La Calabria, in particolare, ha attivato in blocco, con la stessa data di emissione e di scadenza, misure appartenenti al primo e al secondo asse<sup>52</sup>, e risulta essere cronologicamente la prima ad aver emesso un bando per l'assistenza tecnica.

Non sembra in realtà si sia realizzato quanto ci si sarebbe potuti attendere

<sup>50</sup> In realtà, seppure non siano ancora stati emessi bandi relativi, alla data del 31 dicembre 2008 presentano delle richieste di pagamento a valere sulle misure della politica in esame anche le seguenti regioni: Liguria per la misura 1.1.1; Marche, Sardegna, Veneto e Sicilia per l'assistenza tecnica.

<sup>51</sup> Dal sito della Regione Basilicata si è risaliti anche alla deliberazione regionale, la n.n.1638 del 22/10/2008, che ha per oggetto "l'affidamento del servizio di assistenza tecnica alle attività di programmazione, attuazione e coordinamento" del Psr regionale per il 2007-2013.

<sup>52</sup> In particolare, la Calabria ha attivato in blocco le misure 1.1.1, 1.1.4, 1.1.5 congiuntamente alle altre misure degli assi 1 e 2.

alla luce dell'analisi degli stanziamenti regionali: quasi tutte le Regioni del Sud (in particolare la Sicilia) che hanno destinato l'ammontare in assoluto più elevato di risorse per la formazione ancora non hanno emesso bandi. Le Re-

**Tabella 3.8 – I bandi emessi entro il 31 dicembre 2008 (data emissione e scadenza)**

Regioni	Misura 1.1.1	Misura 1.1.4	Misura 1.1.5	Assistenza tecnica
Piemonte	E 31/07/08 S31/12/09 E 28/07/08 S 6/11/08	-	-	-
Valle d'Aosta	n.p.	n.p.	n.p.	-
Lombardia	E 22/02/08 S 23/03/08	Decreto n.5348 del 23/05/08	n.p.	-
P.A. Bolzano	-	n.p.	-	n.p.
P.A. Trento	E 11/04/08 S 16/06/08	n.p.	n.p.	-
Veneto	E 12/02/08 S 31/03/08	E 12/02/08 S 14/07/08	n.p.	-
Friuli V. G.	n.p.	n.p.	n.p.	-
Liguria	-	-	-	-
Emilia Romagna	E 2/04/08 S 1/12/08	E 2/04/08 S 1/12/08	n.p.	Bando per la valutazione (S 22/10/08)
Toscana	E 7/07/08 S 15/09/08	E 9/04/08 S 15/05/08 E 23/04/08 S23/05/08 E12/11/08 S12/12/08	n.p.	-
Umbria	E 13/06/08 S 28/07/08	-	-	-
Marche	E 8/08/08 S 15/12/08	E 8/08/08 S 20/11/08	n.p.	-
Lazio	E 7/06/08 S 18/12/09 E 7/06/08 S 30/06/10	E 7/06/08 S 30/10/08	E 7/06/08 S 18/12/09	Determinazione n.1864 dell'8/08/08 rettificata con determinazione n.2372 dell'8/10/08 (S 17/10/08)
Abruzzo	Deliberazione n.750 del 7/08/08	Deliberazione n.749 del 7/08/08	n.p.	-
Molise	-	-	n.p.	-
Campania	-	E 13/10/08 S 30/11/08	E 29/09/08 S 31/12/13	-
Puglia	-	-	n.p.	-
Basilicata	-	-	n.p.	E 17/11/08 S 5/12/08
Calabria	E 4/08/08 S 3/11/08	E 4/08/08 S 3/11/08	E 4/08/08 S 3/11/08 E 4/08/08 S 19/09/08	E 28/04/08 S 13/05/08
Sicilia	-	-	n.p.	-
Sardegna	-	-	n.p.	-

Fonte: nostra elaborazione su dati Mipaaf e da siti regionali

gioni del Centro-Nord, invece, che mostrano un minor impegno finanziario nel complesso della politica, hanno tutte emesso almeno un bando per la formazione e la consulenza.

Rispetto alla data di approvazione dei Psr in sede europea, si nota comunque un forte ritardo con cui talune Regioni hanno emesso i rispettivi bandi. La Campania, ad esempio, ha visto approvato il suo Psr il 24 ottobre 2007, ma ha emesso bandi per le sue misure solo un anno dopo. Analogamente, la Calabria ha atteso nove mesi prima di emanare bandi pubblici per le misure 1.1.1-1.1.4-1.1.5, mentre per il bando relativo all'assistenza tecnica ha atteso cinque mesi.

### ***3.4.1 I bandi per la misura 1.1.1 – Formazione e informazione***

Nell'ambito degli interventi di formazione e informazione si può distinguere tra Regioni che hanno emesso un bando in cui figurano entrambe le sottomisure – (a) attività formative e (b) attività informative – come la Lombardia; Regioni che emettono un bando per ogni sottomisura, come Lazio, Marche e Piemonte (che emette un bando anche per la formazione e informazione forestali); Regioni che emettono bandi per una specifica azione inerente interventi di formazione professionale e informazione a carattere collettivo, come il Veneto, l'Emilia Romagna<sup>53</sup> e l'Abruzzo, o per la sola sottomisura (b), come l'Umbria; Regioni, infine, che hanno emesso bandi per la misura 1.1.1 senza distinguere tra azioni e sottomisure (Calabria, Toscana, Trento).

A livello più dettagliato, emerge però come, ad esempio, la provincia autonoma di Trento contempra all'interno del proprio bando diverse azioni di intervento: l'azione 1.1 “interventi formativi per giovani imprenditori”; l'azione 1.2 “attività di formazione, riqualificazione ed aggiornamento degli operatori agricoli e di imprese forestali”; l'azione 1.3 “azioni formative nel campo agro-alimentare e ambientale”; l'azione 2.1 “attività di informazione per tecnici agricoli e forestali”; infine, l'azione 2.2 “seminari per operatori agricoli e forestali”.

Altrettanto particolare è il caso della Toscana, che emette prescrizioni al fine dell'applicazione della misura 1.1.1 sia di competenza delle Province, sia dell'agenzia regionale Arsia. Così la Lombardia, in riferimento alla sottomisura (a) formazione, sottolinea la competenza delle Province soprattutto nella fase dell'istruttoria delle domande presentate, mentre nel caso della sottomisura (b) informazione, distingue modalità operative a seconda che si tratti di interventi regionali e provinciali “a domanda”, oppure di interventi diretti di province o della Regione stessa.

<sup>53</sup> Il bando contempla anche la misura 1.1.4 ed è provinciale. L'erogazione degli aiuti avviene sulla base di graduatorie per l'annualità 2008 a valere sulle risorse destinate all'azione 1 della misura 1.1.1 e alla misura 1.1.4.

In generale, si accede ai fondi messi a bando presentando un progetto articolato contenente proposte formative/informative in cui siano ben esplicitati costi, modalità di realizzazione e soprattutto obiettivi da raggiungere. Beneficiari dei contributi messi a bando sono enti ed organismi di formazione professionale pubblici e privati<sup>54</sup>, o comunque sedi formative accreditate ai sensi delle normative nazionali e delle disposizioni regionali vigenti in materia di accreditamento. Ovviamente, perché siano ammessi a ricevere i contributi per cui fanno domanda, simili enti sono tenuti a rispettare dei requisiti concernenti il livello qualitativo delle iniziative proposte, il controllo, il coordinamento e la direzione delle stesse, la disponibilità di mezzi tecnici, strumenti, locali e attrezzature, nonché di personale docente qualificato.

Analogamente, si richiede che i progetti proposti offrano opportunità di formazione e/o informazione articolate su diversi temi, quali l'acquisizione di conoscenze e competenze per la gestione delle risorse umane e strutturali dell'impresa o per l'individuazione delle sue strategie di sviluppo, il trasferimento e la diffusione di conoscenze e innovazioni.

In altre parole, richiedenti e progetti formativi/informativi proposti sono sottoposti a valutazione secondo criteri di selezione e di ammissibilità quanto a obiettivi, contenuti e soprattutto spese preventivate.

Da ultimo, sono in generale destinatari delle iniziative proposte ed ammesse a contributo gli imprenditori agricoli e forestali, nonché i giovani agricoltori.

### **3.4.2 I bandi per la misura 1.1.4 – Consulenza**

Si distingue, in questo caso, tra bandi finalizzati al solo riconoscimento (o accreditamento) all'interno del territorio regionale degli organismi abilitati all'erogazione dei servizi di consulenza (Toscana, Marche, Campania, Lombardia e Abruzzo) e bandi che indicano beneficiari degli interventi previsti e modalità di partecipazione, oltre a definire criteri per l'accredimento degli erogatori e loro obblighi (Lazio, Veneto, Calabria, Emilia Romagna).

Questi bandi sono tutti gestiti in modo centralizzato<sup>55</sup> dal momento che è la Regione l'ente coinvolto nella selezione e definizione degli organismi erogatori dei servizi e nella predisposizione delle graduatorie.

Per quanto concerne la selezione e il riconoscimento di soggetti abilitati all'erogazione di servizi di consulenza aziendale, i bandi ammettono a partecipare i soggetti di natura privata in forma di società, studi associati o associazioni di professionisti costituite con atto pubblico<sup>56</sup>, escludendo esplicitamen-

<sup>54</sup> Nel caso della provincia di Trento, è esplicito il ruolo della Fondazione Edmund Mach nella promozione, nel coordinamento e nella realizzazione dell'attività formativa.

<sup>55</sup> La regione Emilia Romagna, come visto, in realtà emette bandi provinciali.

te in alcuni casi (ad esempio, la Campania) i soggetti aventi natura pubblica.

Il riconoscimento è finalizzato all'inserimento di questi soggetti in elenchi (o registri) appositamente definiti e validi nel solo territorio regionale<sup>57</sup>. Perché ciò avvenga, si richiede il rispetto di requisiti minimi di idoneità che, di massima comuni a tutte le Regioni che hanno emesso i bandi, sono relativi ai seguenti aspetti: capacità economiche e giuridiche; capacità infrastrutturali e logistiche; capacità gestionali e professionali (Campania); ovvero alla disponibilità di personale qualificato, mezzi tecnici e amministrativi, esperienza e affidabilità nella prestazione della consulenza (Toscana, Marche, Abruzzo).

I soggetti che intendono procedere alla selezione devono presentare alla Regione la domanda di riconoscimento (o accreditamento) corredata dai moduli allegati richiesti che attestano il possesso dei requisiti minimi di idoneità citati (ad esempio: elenco dotazioni tecniche e logistiche, curricula professionali, business plan, atto costitutivo e statuto dell'organismo richiedente, elenco del personale). La fase di istruttoria delle domande pervenute nei termini fissati prevede non solo il lavoro di disamina da parte di una commissione tecnica regionale avente il compito di valutare la rispondenza ai requisiti richiesti nonché la completezza della documentazione inviata (segnalando, ove necessario, la necessità di integrazioni documentali), ma anche di effettuare verifiche preventive in loco, e si conclude con la proposta di riconoscimento dell'idoneità del soggetto richiedente o con la proposta di rigetto della domanda. Fa seguito all'approvazione l'iscrizione del soggetto negli elenchi, costantemente aggiornati e resi pubblici, degli organismi riconosciuti.

A differenza delle Regioni finora citate, Lazio, Veneto e Calabria hanno emesso bandi finalizzati anche all'erogazione di sostegni volti alla copertura dei costi sostenuti per l'acquisizione di servizi di consulenza per imprenditori agricoli e forestali.

Il servizio di consulenza prevede l'attivazione sia di interventi obbligatori connessi agli obblighi minimi di cui al Reg.1698/2005: criteri di gestione obbligatori (Cgo); buone condizioni agronomiche e ambientali (Bcaa), sicurezza sul lavoro (Sl), sia di interventi facoltativi a integrazione dei precedenti<sup>58</sup> (ad esempio: risparmio energetico e ottimizzazione dei processi produttivi).

<sup>56</sup> In realtà, la Calabria ammette anche soggetti pubblici purché dispongano di adeguati personale tecnico, infrastrutture ed esperienza.

<sup>57</sup> Regioni come la Toscana e la Campania, in particolare, prevedono due elenchi in relazione ai comparti delle aziende destinatarie dei servizi: produzioni vegetali e zootecniche.

<sup>58</sup> Nel caso del bando del Lazio si parla di "moduli", l'uno inerente gli interventi obbligatori, l'altro i facoltativi; nel caso della Calabria si parla invece di "pacchetto requisiti minimi" e "pacchetto gestione globale". Il Veneto distingue semplicemente tra interventi obbligatori e facoltativi, ma prevede due livelli di consulenza: di base o avanzata.

Possono presentare domanda gli imprenditori agricoli e forestali, i detentori di aree forestali e anche i giovani al primo insediamento in azienda (beneficiari del Pacchetto giovani – misura 1.1.2).

La domanda va in genere inviata per via telematica alla Regione corredata dei documenti richiesti. Nel caso del Lazio, che segue una procedura a bando aperto, può essere però presentata una domanda d'aiuto per ognuna delle sottofasi temporali previste (quattro). L'ammissione al contributo comporta la definizione di un contratto di consulenza tra l'ente erogatore selezionato e il soggetto richiedente.

La fase di istruttoria delle domande di aiuto comporta la predisposizione di una graduatoria regionale di ammissibilità; in generale, tutti i bandi esplicitano i criteri di selezione che concernono le priorità<sup>59</sup> assolute o relative, in funzione delle quali si attribuiscono punteggi e si ordinano le domande pervenute.

Vige in generale l'incompatibilità dell'aiuto con eventuali contributi concessi per servizi di consulenza aziendale o assistenza tecnica attivati con altri strumenti regionali (ad esempio con altre misure, tipo la stessa 1.1.1), nazionali o comunitari.

### ***3.4.3 I bandi per la misura 1.1.5 – Avviamento dei servizi di consulenza***

Hanno emesso bandi per la misura 1.1.5 tre Regioni: Lazio, Campania e Calabria; le prime due, in particolare, hanno emesso bandi aperti.

La finalità della misura è chiaramente comune ai diversi bandi: assicurare un'azione di supporto a carattere orizzontale affinché sia incentivato l'impegno degli imprenditori agricoli e forestali a modernizzare e rendere più efficienti le proprie aziende, il tutto attraverso la promozione e il sostegno di servizi reali (interaziendali) di sostituzione, assistenza alla gestione (anche di tipo contabile) e di consulenza<sup>60</sup>.

La Regione Lazio sostiene in particolare la costituzione di associazioni, società, cooperative e loro consorzi che si organizzino per l'erogazione dei servizi citati, i cui beneficiari finali siano gli imprenditori agricoli e forestali. Per l'adesione ai benefici si richiede la presentazione telematica della domanda di aiuto<sup>61</sup> corredata dal fascicolo di misura<sup>62</sup> e dalla documentazione techni-

<sup>59</sup> Tra queste: giovani agricoltori o imprenditoria femminile, svantaggi territoriali, aderenza a sistemi di qualità.

<sup>60</sup> In questo la misura è strettamente connessa alla 1.1.4 precedentemente trattata.

<sup>61</sup> Ogni richiedente può presentare una sola domanda di aiuto nella stessa sottofase temporale dell'intero periodo di durata del bando (procedura "stop and go").

<sup>62</sup> "[...] si compone di diverse sezioni, nelle quali saranno riepilogate le dichiarazioni rese dal richiedente e gli impegni sottoscritti dallo stesso, un set di informazioni sulla documentazione presentata a corredo del modello unico di domanda, nonché la scheda di valutazione nella quale sono indicati i criteri di priorità e dichiarati i punteggi per la formulazione delle graduatorie di ammissibilità", bando Regione Lazio, art.4.

ca necessaria. Perché un soggetto sia riconosciuto come erogatore dei servizi di consulenza, la Regione richiede non solo che preveda nel proprio statuto l'attività di erogazione, ma anche che attivi gli stessi servizi di consulenza, sostituzione e assistenza alla gestione. Le spese ammissibili al contributo sono quelle per il personale tecnico e di coordinamento, per l'acquisto e il noleggio delle attrezzature, per l'aggiornamento dei tecnici. Nella formulazione della graduatoria per il finanziamento delle domande, sono attribuite priorità legate anche all'appartenenza ad aree svantaggiate.

Analogo iter è seguito dalla Campania che, a differenza del Lazio, individua tre tipologie specifiche di intervento, con relativi beneficiari: l'avviamento di servizi interaziendali di sostituzione nelle aziende agricole, i cui beneficiari principali sono le associazioni senza scopo di lucro tra gli imprenditori agricoli; l'avviamento dei servizi interaziendali di assistenza alle aziende agricole e forestali, indirizzato anche ai detentori di aree boschive e forestali; e, infine, l'avviamento degli organismi riconosciuti per fornire i servizi di consulenza previsti dalla misura 1.1.4 (è questo un intervento, tuttavia, non ancora messo a bando).

Segue alla presentazione delle domande di aiuto una valutazione sulla base di parametri proposti per ogni tipologia di servizio al fine dell'inserimento nella graduatoria di merito; i principali ambiti di valutazione sono associati al possesso di requisiti soggettivi da parte degli associati, di requisiti oggettivi da parte delle aziende associate, nonché alla validità e qualità del progetto proposto. Il punteggio finale, necessario per la definizione della graduatoria, è somma dei punteggi assegnati ad ogni parametro di valutazione. Per accedere alla misura, i richiedenti devono inviare l'istanza di finanziamento, il formulario di presentazione del progetto, la documentazione amministrativa richiesta esplicitamente nel bando, nonché le autocertificazioni rese secondo due modelli predisposti

Infine, per aiutare gli imprenditori agricoli e forestali ad adeguare, migliorare e facilitare la gestione delle loro aziende, la Calabria mette a disposizione fondi di cui possano beneficiare sia cooperative e associazioni di produttori, sia società di servizi e studi associati che avviino e indirizzino i propri servizi di consulenza, sostituzione e assistenza aziendale.

#### ***3.4.4 I bandi per l'assistenza tecnica***

La misura relativa all'assistenza tecnica convoglia diverse tipologie di spese e di interventi. Questo giustifica in parte il fatto che alla data del 31 dicembre 2008 solo talune regioni risultano aver emesso dei bandi pubblici per l'At. Il più delle volte, infatti, si tratta di interventi per l'attuazione dei quali ciascuna regione provvede direttamente, o mediante acquisto di beni, servizi

e/o consulenze nel rispetto delle regole comunitarie sulla concorrenza e delle norme regionali in materia. L'attività è poi in genere definita con disposizioni applicative specifiche che indicano le modalità e i tempi di applicazione delle singole azioni, ma anche la programmazione delle singole spese per tipologia e per anno.

L'attuazione della misura è generalmente demandata all'Autorità di gestione del Psr; tuttavia, nel caso in cui sia necessario attivare procedure di selezione per la determinazione dei fornitori di beni o servizi nell'ambito della stessa assistenza tecnica, esiste la possibilità di ricorrere a pratiche di evidenza pubblica, in particolare all'emissione di bandi tipicamente nella forma della gara d'appalto.

Sulle base delle informazioni disponibili nel sito del Mipaaf, al 31 dicembre 2008 solo la Regione Calabria risulta aver emesso un bando per l'affidamento del servizio di assistenza tecnica alle attività di programmazione, attuazione e coordinamento delle misure del proprio Psr.

Obiettivo del bando (che, data la materia, prevede una procedura ristretta e accelerata) è proprio l'individuazione di un soggetto qualificato che dia idonee garanzie economiche e tecniche per la fornitura di un servizio di assistenza tecnica adeguato fino al 31 dicembre 2015. Trattandosi di un bando di gara d'appalto, la documentazione richiesta è relativa al disciplinare di gara e al capitolato speciale d'appalto. In particolare, pena la nullità della domanda, per partecipare alla gara occorre presentare domanda, il certificato della Camera di Commercio in corso di validità e corredato della dicitura antimafia, una dichiarazione sostitutiva con cui si attesti l'assenza di pendenze penali a proprio carico (insieme all'indicazione dei nominativi di rappresentanti, imprese controllate o controllanti), nonché la certificazione che attesta la regolarità della società con gli adempimenti previdenziali, assicurativi e assistenziali<sup>63</sup>.

Per definire il soggetto vincitore della gara di appalto si sceglierà l'offerta economicamente più vantaggiosa, valutata in base a parametri specificati nel capitolato e nel disciplinare di gara.

Diverso è il caso della Regione Emilia Romagna, che emette un bando pubblico finalizzato all'acquisizione specifica del servizio di valutazione in itinere, intermedia ed ex post del suo Psr. Il bando, peraltro, è emesso dall'Agenzia regionale per lo sviluppo dei mercati telematici<sup>64</sup> ("Intercent-ER") e specifica che la valutazione viene effettuata da valutatori indipendenti sotto la responsabilità dell'Autorità di Gestione del Programma di sviluppo rurale.

<sup>63</sup> Si richiede anche la documentazione che accerti e comprovi la capacità economica e finanziaria, nonché tecnica, della società.

<sup>64</sup> Reperibile dal sito [www.intercent.it](http://www.intercent.it).

Sarà poi la Ditta aggiudicataria del servizio oggetto della gara ad organizzare l'attività, conducendo le indagini del caso.

Con la determinazione n.1864 dell'agosto 2008<sup>65</sup>, la Regione Lazio, a sua volta, ha indetto un bando a procedura aperta per l'affidamento dei servizi di assistenza tecnica inerenti il Psr 2007-2013: si tratta, nuovamente, di una gara per pubblico incanto. Analogamente, attraverso il sito della Regione Basilicata, è possibile risalire al bando a procedura ristretta accelerata per l'affidamento del servizio di assistenza tecnica all'attività di programmazione, attuazione e gestione del Psr 2007-2013.

In entrambi i bandi sono indicate in particolare le condizioni di partecipazione: la situazione personale degli operatori inclusi i requisiti relativi all'iscrizione nell'albo professionale o nel registro commerciale, la capacità economica e finanziaria (in particolare, il fatturato globale conseguito negli ultimi tre esercizi anteriori alla data di pubblicazione del bando), infine la capacità tecnica (elenco delle principali forniture prestate negli ultimi tre esercizi anteriori alla data di pubblicazione del bando ed analoghe a quelle, appunto, bandite).

### **3.5 Considerazioni conclusive**

La politica della formazione e dell'assistenza tecnica raccoglie all'interno della programmazione dello sviluppo rurale soltanto una quota molto modesta di finanziamenti, nonostante l'importanza riconosciuta non solo a livello nazionale, ma anche comunitario, ai servizi di formazione, consulenza e assistenza tecnica. Tali servizi risultano ancor più funzionali nell'ottica dell'evoluzione e della specializzazione che l'agricoltura sta vivendo a fronte delle sfide di competitività offerte dal panorama mondiale.

All'interno della politica analizzata emerge chiaramente come sia l'assistenza tecnica, volta ad assistere all'implementazione degli stessi programmi di sviluppo rurale, a convogliare una maggiore quantità di fondi. Le sue funzioni sono molteplici e comprendono, tra le altre, le attività di progettazione, implementazione, gestione, controllo e monitoraggio dei Psr, la formazione dei soggetti coinvolti nell'attuazione dei Psr e della Rete rurale nazionale, lo svolgimento di studi, indagini e ricerche, la predisposizione stessa dei bandi, nonché il funzionamento del Comitato di sorveglianza. L'aspetto più sorprendente è che questa attività, sostanzialmente propedeutica alla programmazione dello sviluppo rurale, sia stata avviata tramite bando soltanto in poche regioni e, apparentemente, sia una di quelle più in ritardo nel quadro complessivo della politica di sviluppo rurale in Italia.

<sup>65</sup> Reperibile nel sito [www.agricoltura.regione.lazio.it](http://www.agricoltura.regione.lazio.it).

Quanto alle altre misure relative alla formazione, informazione e consulenza, previste nei Psr di quasi tutte le Regioni, i finanziamenti a disposizione sono molto modesti, specie se si tiene conto degli obiettivi di competitività che caratterizzano l'asse 1 e la loro coerenza con i principi di Lisbona. Peraltro, i ritardi nell'emissione dei bandi relativi a queste misure testimoniano come le Regioni, nella loro generalità, ma soprattutto quelle meridionali e dell'obiettivo convergenza, non considerino questa politica come una priorità rispetto alle altre più ricche di fondi e caratterizzate da maggiori effetti redistributivi.

## 4. POLITICA PER IL RICAMBIO GENERAZIONALE

*Arianna Giuliadori*

### 4.1 La normativa comunitaria in materia di ricambio generazionale

La normativa comunitaria relativa alla politica di sviluppo rurale 2007-2013 inquadra il ricambio generazionale in maniera innovativa rispetto al precedente periodo di programmazione, non solo riconoscendolo, come in passato, quale obiettivo strategico prioritario per l'agricoltura e lo sviluppo dei territori rurali europei, ma accordandogli una nuova dignità all'interno della programmazione. È interessante notare, infatti, come le due misure tipicamente associate al concetto di ricambio generazionale – 1.1.2 (insediamento di giovani agricoltori) e 1.1.3 (prepensionamento di agricoltori e lavoratori agricoli) – si trovino accomunate sotto l'obiettivo specifico del potenziamento del capitale umano e inserite in un insieme coerente di misure che comprende anche la formazione e l'informazione, il ricorso ai servizi di consulenza e l'avvio di servizi di gestione e sostituzione.

Per la prima volta, quindi, il legislatore comunitario ha associato dal punto di vista concettuale il ricambio generazionale al potenziamento del capitale umano, riconoscendo implicitamente che la forza di cambiare e innovare le imprese e l'agricoltura è strettamente legata alla componente del dinamismo imprenditoriale, tipica delle giovani generazioni.

Soffermandosi sulle due misure appena citate, che saranno analizzate in dettaglio più avanti, il legislatore comunitario specifica come, per quanto riguarda il primo insediamento, la misura dovrebbe favorire non solo l'insediamento, ma anche lo sviluppo dell'azienda stessa (Reg.1698/2005, considerando n.16). Allo stesso modo “il prepensionamento dovrebbe mirare ad una sostanziale ristrutturazione dell'azienda ceduta, in combinazione con la misura a favore dell'insediamento dei giovani agricoltori oppure mediante il trasferimento dell'azienda ai fini del suo ingrandimento” (Reg.1698/2005, considerando n.17).

### 4.2 La strategia comunitaria e nazionale

Di fronte alla situazione strutturale e alle indicazioni sull'età dei conduttori agricoli, gli Orientamenti strategici comunitari (Osc) suggeriscono che: “più di ogni cosa saranno gli investimenti nelle risorse chiave costituite dal capitale umano a permettere alle zone rurali e al settore agroalimentare di guardare al futuro con fiducia” (Osc, cap.2.1). Dietro una formulazione dal carattere marcatamente “politico” si cela un'indicazione chiara sul ruolo dei

giovani agricoltori per stimolare un'impresarialità dinamica e accelerare lo sviluppo delle zone rurali: "le riforme dal 2003 hanno conferito all'agricoltura europea un orientamento al mercato che apre nuove opportunità alle aziende agricole, ma la realizzazione di questo potenziale economico dipenderà dallo sviluppo di competenze strategiche e organizzative. Incoraggiare l'accesso alla professione ai giovani agricoltori può svolgere un ruolo importante a tale riguardo" (Osc, cap.3.1).

Il Piano strategico nazionale (Psn) rafforza ulteriormente quanto affermato nel documento comunitario, prendendo atto di un "insufficiente ricambio generazionale, che si traduce in una bassa percentuale di imprenditori agricoli al di sotto dei quaranta anni (10%) e in un'elevata quota di quelli che hanno più di cinquantacinque anni (60%). È ormai noto, infatti, come la dimensione economica delle aziende tenda a diminuire all'aumentare dell'età del conduttore" (Psn, pag.7). Sostiene inoltre che in Italia solo il 21% delle imprese professionali è condotto da agricoltori con meno di quaranta anni di età. Questo dato, tratto dal censimento del 2000, registra un netto calo al diminuire dell'età del conduttore. I giovani sono particolarmente presenti nelle aziende con orientamenti produttivi che richiedono alta professionalità e impegno maggiore (bovini da latte, orticoltura) o comunque fuori dal tradizionale panorama produttivo italiano (altri seminativi, alcune tipologie di colture industriali).

Il sistema agricolo italiano, dunque, pur essendo primo Europa in termini di valore aggiunto, presenta caratteristiche strutturali, peraltro comuni a tutto il bacino mediterraneo dell'Unione, che spesso si traducono in fattori di debolezza, essenzialmente legati alla numerosità delle aziende agricole, alla ridotta dimensione delle stesse e alla forte senilizzazione del fattore umano che non trova risposta in un adeguato ricambio generazionale.

Le misure in favore del ricambio generazionale in agricoltura sono state introdotte già da qualche tempo, ma solo con il Reg.1257/1999 l'intervento per l'insediamento dei giovani agricoltori si fa funzionale rispetto al complesso della politica di sviluppo rurale. Tuttavia, l'attuazione di tale misura, seppur soddisfacente dal punto di vista delle risorse investite, ha destato più di un dubbio sulla sua reale efficacia. Per questo il nuovo Reg.1698/2005 rivisita la misura, inserendola in un contesto strategico più ampio di miglioramento del potenziale umano, in vista dell'aumento della competitività del settore agricolo e forestale.

Ma la rivisitazione della misura, per quanto importante, non sembra sufficiente ad affrontare le nuove sfide per il settore agricolo senza un approccio integrato che punti a massimizzare l'efficacia della politica. Gli Osc sostengono che "per promuovere il rinnovo generazionale nel settore agricolo si possono prendere in esame associazioni di misure, tra quelle contemplate dall'as-

se 1, adattandole alle esigenze dei giovani agricoltori”(Osc, pag.6). Il Psn si spinge ancora oltre e sostiene che la realizzazione dell’obiettivo prioritario del ricambio generazionale richiede una mobilitazione di misure e strumenti che travalica perfino le competenze dell’Asse 1 relativo alla competitività del settore agricolo e forestale, allo scopo di potenziare l’efficacia delle misure in un’ottica di sistema.

È questa la base del cosiddetto *Pacchetto giovani*, assieme al considerando n.16 del Reg.1698/05 che ne pone le premesse e all’art.13 del regolamento applicativo 1974/2006 che ne delinea le modalità attuative. Secondo il considerando, infatti, “la misura di insediamento va condizionata alla stesura di un “piano aziendale” (o *business plan*) quale “strumento per consentire nel tempo lo sviluppo delle attività della nuova azienda”. Mentre l’art.13 del Reg.1974/2006 sostiene che gli Stati membri possono decidere che, “qualora il piano aziendale preveda l’applicazione di altre misure di sviluppo rurale di cui al regolamento 1698/2005, l’approvazione da parte dell’autorità competente della domanda presentata dal giovane agricoltore dia accesso anche a queste altre misure. In tal caso, il richiedente è tenuto a fornire informazioni sufficientemente esaurienti, in modo da giustificare la domanda di sostegno anche per le altre misure”.

#### **4.3 Il primo insediamento nella politica di sviluppo rurale 2007-2013**

La misura di primo insediamento, già presente nel periodo di programmazione 2000-2006 si consolida in quello attuale, puntando non solo a favorire l’insediamento di nuovi imprenditori, “ma anche l’adattamento strutturale della loro azienda dopo il primo insediamento” (Reg.1698/2005, considerando n.16). Pur mantenendo alcuni requisiti originari, la misura è stata profondamente rivisitata fino alla recente modifica introdotta in seguito all’*Health check* della Pac nel mese di dicembre 2008, che ha innalzato l’importo massimo del sostegno.

Beneficiari dell’aiuto sono giovani con meno di 40 anni, che si insediano per la prima volta in un’azienda agricola come capo dell’azienda stessa e che hanno conoscenze e competenze professionali adeguate. Il sostegno può essere concesso sotto forma di premio in una o, al massimo, cinque rate o sotto forma di abbuono di interessi per un ammontare pari al massimo a 40 mila euro. Il Reg.1698/05 prevedeva inoltre che questa cifra potesse salire fino a 55 mila euro nel caso di una forma mista tra premio e conto-interessi.

Nel giugno 2008, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione sul futuro dei giovani nella nuova Pac. In tale contesto si è espresso chiaramente per una revisione dell’importo del premio, ritenendolo non più adeguato ai bisogni degli agricoltori (Parlamento europeo, 2008). La Commissione europea

e il Consiglio dei Ministri hanno immediatamente accolto con favore tale proposta e, nell'ambito del negoziato sull'*Health check* si è creato un accordo trasversale che ha condotto all'innalzamento del massimale da 55 a 70 mila euro<sup>66</sup>. In particolare, si afferma che “per facilitare ulteriormente l'insediamento di giovani agricoltori e l'adeguamento strutturale delle loro aziende dopo la fase iniziale di insediamento, occorre aumentare l'importo massimo di sostegno”<sup>67</sup>. Tuttavia, è necessario sottolineare come, accanto a questo aumento del massimale, non si riscontri un aumento delle risorse stanziare. Pertanto, la scelta se rafforzare l'investimento sul primo insediamento ricadrà direttamente sugli Stati membri e, nel caso italiano, sulle Regioni.

Rispetto alla vecchia programmazione, che prevedeva un tetto massimo di 25 mila euro, la misura risulta in conclusione molto rafforzata. Questo per favorire le condizioni di investimento e rinnovamento aziendale anche rispetto al soddisfacimento degli impegni che il beneficiario, di fatto assume con la presentazione del “piano aziendale”.

#### **4.3.1 Requisiti di accesso**

Il sostegno è concesso ai giovani agricoltori: (a) di età inferiore a 40 anni; (b) che si insediano per la prima volta in un'azienda agricola in qualità di capo dell'azienda; (c) possiedono conoscenze e competenze professionali adeguate; (d) presentano un piano aziendale per lo sviluppo dell'attività agricola (Reg.1698/2005, art.22).

Per quanto riguarda la definizione di insediamento, elemento necessario per il rispetto di uno dei requisiti fondamentali di accesso alla misura, il regolamento applicativo prevede che, nella descrizione della misura, sia lo Stato membro (di conseguenza, in Italia, le singole Regioni) a chiarire che cosa si intenda per “primo insediamento” di un giovane agricoltore (Reg.1974/2006, art.13). Le definizioni adottate in Italia dalle Regioni (tabella 4.1) sono varie, ma tutte già utilizzate nella programmazione 2000-2006.

Prevale, in generale, la definizione di insediamento collegata all'apertura della partita Iva e all'iscrizione al registro delle imprese delle Camere di commercio. Tuttavia, non mancano criteri diversi, come la dichiarazione di attivi-

<sup>66</sup> Articolo 13, paragrafo 19 Reg.74/2009 che modifica l'allegato 1 del Reg.1698/2005: “Il sostegno all'insediamento può essere erogato come premio unico fino ad un importo massimo di 40.000 euro oppure come abbuono di interessi il cui valore capitalizzato non può essere superiore a 40.000 euro. Per la combinazione delle due forme di sostegno, l'importo massimo non può essere superiore a 70.000 euro”.

<sup>67</sup> Considerando 24 al Reg.74/2009 che modifica il Reg.1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Fearr).

tà rilasciata all’Agenzia delle entrate o ancora l’atto di acquisizione dell’azienda.

Oltre a definire il primo insediamento, ai sensi della normativa comunitaria, molte Regioni hanno ritenuto opportuno inserire ulteriori requisiti di accesso alla misura, che si riferiscono sia all’imprenditore, sia all’impresa. Tali criteri, illustrati nella tabella 4.2, denotano una differente concezione dell’impresa agricola e dell’impegno che il giovane imprenditore assume insediandosi.

Il requisito specifico più ricorrente tra le varie Regioni è la richiesta di dimostrare la capacità dell’azienda di impiegare il giovane imprenditore a tempo pieno. Valle d’Aosta, Trento, Liguria, Emilia-Romagna, Lazio, Puglia, Basilicata e Calabria richiedono di dimostrare questo requisito al momento della

**Tabella 4.1 – Requisiti della definizione di “primo insediamento” adottata dalle Regioni italiane**

Regioni	Partita Iva	Iscrizione Cciaa	Iscrizione Inps	Altro
Piemonte	x	x		
Valle d’Aosta		x	x	
Lombardia	x	x		
Bolzano				Atto di acquisizione dell’azienda
Trento	x	x	x	Dichiarazione inizio attività
Veneto				Atto di acquisizione dell’azienda
Friuli V.G.	x			
Liguria	x	x		
Emilia-Romagna	x			
Toscana	x	x		
Umbria	x	x	x	
Marche	x	x	x	
Lazio	x	x	x	
Abruzzo	x	x		
Molise	x		x	Albo regionale dei giovani agricoltori
Campania	x	x		
Puglia	x	x		
Basilicata	x	x	x	
Calabria	x	x		
Sicilia	x			
Sardegna	x	x		
<b>Italia</b>	<b>18</b>	<b>15</b>	<b>7</b>	<b>4</b>
Nord	6	5	2	3
Centro	4	4	3	0
Sud	8	6	2	1
Convergenza	5	4	1	0
Competitività	13	11	6	4

Fonte: elaborazioni Coldiretti Giovani Impresa su dati Mipaaf e Regioni

presentazione del piano aziendale o, al massimo (come nel caso della Liguria) entro due anni.

Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Sicilia e Sardegna chiedono anche che, al momento della presentazione della domanda, il giovane imprenditore si impegni alla tenuta della contabilità in forma semplificata. La *ratio* di questa richiesta è di favorire un approccio imprenditoriale alla gestione aziendale.

**Tabella 4.2 – Requisiti specifici richiesti dalle Regioni per l’accesso alla misura di primo insediamento**

Regioni	Requisiti specifici regionali					
	Ulu	Iap	Contabilità	No fraziona-mento	Insediato dopo domanda	Altro
Piemonte					x	
Valle d’Aosta	1 Ulu full-time; 0,7 Ulu part-time					
Lombardia		x		x		
Bolzano						superficie minima aziendale differenziata per ordinamento tecnico produttivo
Trento	1 Ulu	x		x		
Veneto				x		iscrizione all’anagrafe del settore primario
Friuli V.G.						
Liguria	1 Ulu entro 2 anni					
Emilia-Romagna	0,7			x		iscrizione anagrafe az. agricole
Toscana				x	x	fideiussione per importo = premio+ 10%
Umbria				x		
Marche			x	x		adesione al piano di azione regionale per promozione servizi pubblici lct
Lazio	1 Ulu o almeno 0,5 Ulu iniziali		x	x		
Abruzzo			x	x		
Molise			x	x		
Campania						
Puglia	1 Ulu	x			x	
Basilicata	1 Ulu			x		
Calabria	1 Ulu			x	x	redditività az.le > 60% reddito di rif.to extra-agricolo definito da Istat
Sicilia			x			almeno 8 Ude nelle zone C e D e 12 Ude nelle altre zone
Sardegna			x	x	x	

Fonte: elaborazioni Coldiretti Giovani Impresa su dati Mipaaf e Regioni

Nel segno dell'innovazione, la Regione Marche chiede pure che il giovane si impegni ad aderire al piano di azione regionale per la promozione di servizi pubblici in materia di Ict. La Puglia, dal canto suo, aggiunge il requisito della qualifica di imprenditore agricolo professionale (Iap) al momento dell'insediamento, con la possibilità di deroga rispetto ai tempi.

Sono presenti anche specifiche definizioni relative all'insediamento del

**Tabella 4.3 – Disposizioni specifiche relative all'insediamento in forma societaria**

<b>Regioni</b>	<b>Disposizioni specifiche insediamento in forma societaria</b>
Piemonte	Contitolare in posizione di preminenza
Valle d'Aosta	Numero di quote pari a quelle del socio maggioritario e comunque non inferiori al 35%
Lombardia	Legale rappresentante di impresa agricola societaria o cooperativa
Bolzano	
Trento	
Veneto	Contitolare avente poteri di rappresentanza straordinaria ed ordinaria di una società di persone
Friuli V. G.	Socio amministratore di società di capitali o cooperative aventi come unico oggetto la gestione di un'azienda agricola
Liguria	1 Ula per ogni titolare
Emilia-Romagna	Durata del contratto societario pari almeno a quella dell'impegno alla conduzione (6 anni) Esercizio del pieno potere decisionale. Per le cooperative di conduzione di terreni il giovane deve entrare a far parte del CdA per almeno un mandato completo
Toscana	
Umbria	20% delle quote societarie. Amministratore o legale rappresentante con poteri di straordinaria amministrazione
Marche	Responsabilità e rappresentanza della società e esercizio del potere decisionale. Società aventi una durata di almeno 10 anni
Lazio	Responsabilità, rappresentanza e pieno potere decisionale
Abruzzo	Legale rappresentante. Possesso di almeno il 50% del capitale sociale
Molise	L'età di 2/3 dei soci inferiore a 40 anni e esercizio a titolo principale dell'attività agricola. Oltre il 50% del capitale sociale e maggioranza nel consiglio di amministrazione
Campania	
Puglia	
Basilicata	Almeno il 50% del capitale sociale
Calabria	
Sicilia	Potere decisionale e di rappresentanza
Sardegna	Escluse società di capitali. Potere decisionale e di rappresentanza per le società di persone

Fonte: elaborazioni Coldiretti Giovani Impresa su dati Regioni

giovane in forma societaria (tabella 4.3), come prevede l'articolo 13 del regolamento applicativo sullo sviluppo rurale. In particolare, il Piemonte richiede che l'imprenditore giovane si trovi in "posizione di preminenza" rispetto agli altri soci; Lombardia, Veneto, Marche, Lazio e Sicilia specificano che il giovane deve avere la rappresentanza legale della società e deve esercitare il potere decisionale. Con riferimento alle società di capitali, Valle d'Aosta, Umbria, Abruzzo e Basilicata specificano il numero minimo di quote sociali di cui il giovane imprenditore deve essere in possesso. Particolare, invece, è il caso della Sardegna che vieta l'accesso alla misura di primo insediamento ai giovani insediati in società di capitali.

#### **4.3.2 Il "piano aziendale"**

Tra i requisiti di accesso alla misura è prevista anche la presentazione di un "piano di investimento aziendale". È questa la novità più importante della misura. Infatti, se da un lato nell'impostazione generale e nei requisiti per l'accesso al sostegno si riscontra una continuità rispetto al passato, dall'altro si condiziona la concessione del sostegno alla chiara individuazione di un progetto di impresa basato su solide elaborazioni di carattere economico-aziendale, orientate a garantire la continuità dell'attività imprenditoriale agricola sul territorio di riferimento. In questo senso va inteso il considerando numero 16 del Reg.1698/2005, laddove afferma che il piano aziendale va considerato "quale strumento per consentire nel tempo lo sviluppo delle attività della nuova azienda".

Il piano deve descrivere, in base a quanto specificato dall'art.13, del regolamento attuativo: (a) "la situazione di partenza dell'azienda agricola, nonché le tappe essenziali e gli obiettivi specifici prefissati per lo sviluppo della nuova azienda"; (b) "gli investimenti, la formazione, la consulenza aziendale ed ogni altra attività richiesta per lo sviluppo dell'azienda".

Nella descrizione degli elementi del "piano aziendale" il regolamento già evidenzia quali siano i fattori che portano al miglioramento: investimenti di varia natura, ma anche formazione e consulenza che possono garantire al neo-imprenditore competenze aggiuntive e migliorative della gestione aziendale.

L'autorità competente "verifica il rispetto del piano aziendale entro cinque anni a decorrere dalla data di adozione della decisione individuale di concedere il sostegno" (Reg.1698/2005, art.13). Si tratta di una scelta caratterizzante la fase di programmazione 2007-2013, che punta alla selettività del sostegno e mira ad evitare l'effetto redistributivo che la misura di primo insediamento ha avuto nel periodo 2000-2006. Il legame stretto tra insediamento, piano aziendale e sua successiva verifica, infatti, punta a garantire che il giovane insediato abbia la volontà di investire in un progetto di impresa a lungo termine.

Il piano aziendale può costituire anche uno strumento per l'accesso diretto ad altre misure del Psr, qualora la Regione abbia previsto l'attivazione del cosiddetto *Pacchetto giovani* e la sua attuazione tramite questa modalità. Per una trattazione specifica dell'argomento si rimanda più avanti al paragrafo dedicato.

### **4.3.3 L'entità del sostegno**

Il sostegno concesso nell'ambito della misura di primo insediamento varia da un minimo di 5 mila euro previsti da Bolzano e Campania sino ai 55 mila euro delle Regioni che hanno ritenuto opportuno proporre la forma mista tra premio e abbuono interessi (tabella 4.4).

La modulazione del sostegno concesso, ove prevista, varia in base a fattori diversi da Regione a Regione: il contenuto del piano aziendale viene ritenuto da molte Regioni un elemento discriminante, assieme alla localizzazione territoriale dell'azienda. In effetti, la politica di sviluppo rurale 2007-2013 prevede che le Regioni individuino una zonizzazione delle aree rurali all'interno delle quali siano perseguiti obiettivi strategici specifici.

Per quanto riguarda la Campania, in particolare, la Regione ha previsto la concessione di un premio unico estremamente ridotto, vincolando la concessione di risorse aggiuntive in base alla localizzazione dell'azienda (ventimila euro nelle zone A1, A2 e B; venticinquemila euro nelle zone A3, C, D1 e D2) e all'accesso alla misura di investimenti aziendali. Pertanto, è necessario dimostrare nel piano aziendale l'idea imprenditoriale che si intende attuare nella propria azienda.

La Regione Toscana, dal canto suo, non ha previsto nessuna modulazione del premio, che viene concesso secondo la modalità tradizionale del premio unico, nell'importo predeterminato di quarantamila euro, a prescindere dal contenuto del piano aziendale.

Dal punto di vista delle modalità di pagamento, buona parte delle Regioni ha preferito optare per una soluzione unica per liquidare il sostegno al giovane insediato, soprattutto nei casi in cui si tratti di un premio unico. Due o più soluzioni, invece, caratterizzano in particolar modo le scelte delle amministrazioni regionali che hanno optato per la forma mista o dell'intervento in conto interessi.

## **4.4 Il pre-pensionamento nella politica di sviluppo rurale 2007-2013**

La misura di pre-pensionamento è disciplinata dall'articolo 23 del Reg.1698/05. Il sostegno è concesso: (a) ad agricoltori che decidono di abbandonare l'attività agricola e di cedere l'azienda ad altri agricoltori; (b) a lavoratori agricoli che decidono di abbandonare definitivamente l'attività agricola al momento della cessione.

**Tabella 4.4 – Modalità di concessione del sostegno per il primo insediamento nelle Regioni**

Regione	Premio minimo € (000)	Premio massimo € (000)	Elementi considerati per la modulazione del premio	Modalità di erogazione del premio	Rateizzazione
Piemonte	n.s.	40	contenuto del piano aziendale	premio unico, abbuono interessi	2 soluzioni
Valle d'Aosta	14	40	contenuto del piano aziendale (asse 3, qualità, sistemi di consulenza)	premio unico	2 soluzioni
Lombardia	17	25	localizzazione aziendale	premio unico	unica soluzione
Bolzano	5	32,5	qualifica professionale, tipologia aziendale, contenuto del piano	premio unico	una o 2 soluzioni
Trento	30	40	tipologia azienda, biologica	premio unico	una o 5 soluzioni
Veneto	10	30	contenuto del piano aziendale	premio unico	unica soluzione
Friuli V.G.	15	55	localizzazione aziendale, contenuto del piano aziendale	premio unico, abbuono interessi, forma mista	unica soluzione
Liguria	10	55	contenuto del piano aziendale	premio unico, abbuono interessi, forma mista	massimo 4 soluzioni
Emilia-Romagna	15	40	contenuto del piano aziendale	premio unico	2 soluzioni
Toscana	40	40	-	premio unico	una soluzione
Umbria	n.s.	40	contenuto del piano aziendale (formazione, innovazione)	abbuono interessi, forma mista	massimo 5 soluzioni
Marche	n.s.	55	contenuto del piano aziendale (investimenti previsti)	premio unico, abbuono interessi	una o due soluzioni
Lazio	30	55	localizzazione azienda, partecipazione a pf	premio unico, abbuono interessi, forma mista	una o due soluzioni
Abruzzo	25	40 premio unico, 50 in forma mista	localizzazione aziendale, contenuto piano aziendale	premio unico, abbuono interessi, forma mista	una o due soluzioni
Molise	20	40	contenuto piano aziendale	premio unico	unica soluzione
Campania	5	55	localizzazione azienda	premio unico, abbuono interessi, forma mista	due soluzioni tra premio unico e abbuono interessi
Puglia	25 zone A B 30 C D	40 zone A e B 45 C e D	localizzazione azienda	premio unico, abbuono interessi, forma mista	premio unico in due soluzioni forma mista in tre soluzioni
Basilicata	15	55	contenuto piano aziendale	premio unico, forma mista	una o due soluzioni
Calabria	non previsto	35 pr. unico, 15 abb. int.	-	premio unico abbuono interessi	unica soluzione
Sicilia	40	40	attivabile solo nel pacchetto	premio unico, abbuono interessi, forma mista	2 soluzioni
Sardegna	n.s.	35	qualifica professionale, tipologia azienda, contenuto piano	premio unico	unica soluzione dietro apposita fidejussione

n.s. = non specificato Fonte: elaborazioni Coldiretti Giovani Impresa su dati Mipaaf e Regioni

Al momento della cessione dell'azienda, il cedente deve avere almeno cinquantacinque anni, senza aver raggiunto l'età normale di pensionamento, o comunque non più di dieci anni meno dell'età normale di pensionamento di quanto previsto nello specifico Stato membro. Inoltre il cedente, dopo aver esercitato l'attività agricola nei dieci anni che precedono la cessione, deve abbandonare definitivamente ogni attività a fini commerciali. A norma dell'art.14 del Reg.1974/2006, qualora intenda proseguire nell'attività senza fini commerciali, questa non può più beneficiare degli aiuti previsti dalla politica agricola comune.

Dal canto suo, il rilevataro deve subentrare al cedente insediandosi come previsto dalla misura di primo insediamento, oppure deve essere un imprenditore agricolo di età inferiore a cinquanta anni (o una entità di diritto privato) e rilevare l'azienda agricola del cedente al fine di ingrandire la propria.

Nel caso in cui il prepensionamento si riferisca ad un lavoratore agricolo iscritto ad un regime previdenziale, egli deve avere almeno cinquantacinque anni, senza aver raggiunto l'età normale di pensionamento, o non più di dieci anni meno dell'età normale di pensionamento prevista nello specifico Stato membro. Inoltre, nei cinque anni che precedono la cessazione, deve aver dedicato all'agricoltura almeno la metà del proprio tempo di lavoro come coadiuvante familiare o lavoratore agricolo. Infine, deve aver lavorato nell'azienda del cedente almeno l'equivalente di due anni a tempo pieno nei quattro anni che precedono il prepensionamento del cedente stesso.

La durata complessiva del sostegno al prepensionamento è limitata ad un massimo di quindici anni per il cedente e per il lavoratore agricolo e non può in alcun caso oltrepassare il settantesimo compleanno del cedente e la normale età di pensionamento del lavoratore. Qualora, nel caso di un cedente, lo Stato membro corrisponda una pensione di anzianità, il sostegno al prepensionamento è versato, a titolo integrativo, in funzione dell'importo della pensione nazionale. L'importo del sostegno non può eccedere i 18 mila euro annui, fino ad un massimo di 180 mila euro complessivi per il cedente, e i 4 mila euro annui, fino ad un massimo di 40 mila euro complessivi per il lavoratore agricolo.

L'art.14, del Reg. applicativo 1974/2006 prevede un'interessante soluzione riguardo alla cessione dei terreni, che non è stata presa in considerazione dall'Italia, ma che funziona con piena soddisfazione degli agricoltori in Francia, dove è possibile stabilire che "i terreni resi disponibili siano rilevati da un organismo il quale si impegni a cederli successivamente a rilevataro che rispondano alle condizioni" previste.

#### ***4.4.1 L'applicazione in Italia della misura di prepensionamento***

La misura di prepensionamento presenta una serie di luci ed ombre, che ne hanno limitato l'applicazione nel periodo di programmazione 2000-2006. Pur

riconoscendo, infatti, che essa concorre a determinare il ricambio generazionale, la sua attivazione è apparsa spesso complessa e macchinosa oppure non è stata percepita come un'opportunità da parte degli agricoltori "cedenti". In effetti, nel nostro Paese, si riscontra una marcata riluttanza ad abbandonare la conduzione dell'attività. Per motivazioni tecnico gestionali della misura, così come per motivazioni culturali, il prepensionamento non ha dunque avuto il successo che si sarebbe potuto prevedere nei Psr 2000-2006.

Coerentemente con questa lettura, nei Psr 2007-2013 sono poche le Regioni che hanno scelto di attivare la misura: Veneto, Liguria, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Calabria (tabella 4.5), con uno stanziamento di risorse de-

**Tabella 4.5 – Le scelte dei Psr relativamente alla misura di prepensionamento**

Regione	Attivazione misura	Note
Piemonte	No	Solo trascinamenti 2000-06
Valle d'Aosta	No	
Lombardia	No	Solo trascinamenti 2000-06
Bolzano	No	
Trento	No	
Veneto	Sì	L'entità dell'aiuto è commisurata all'estensione e al tipo di ordinamento tecnico economico e culturale dell'azienda con modulazione progressiva
Friuli V.G.	No	
Liguria	Sì	Aiuto modulato in funzione della dimensione aziendale o della redditività
Emilia-Romagna	No	
Toscana	Sì	
Umbria	No	
Marche	No	Solo trascinamenti 2000-06
Lazio	Sì	Priorità assoluta per le aziende ubicate in aree D (Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo)
Abruzzo	Sì	
Molise	Sì	Possibile anche la cessione a un organismo fondiario Corresponsione possibile anche in un'unica soluzione
Campania	Sì	Al cedente 8 mila euro/anno, incrementabili di 500 euro per ogni Ula Aree prioritarie D1, D2 e C
Puglia	No	Solo trascinamenti 2000-06
Basilicata	No	Solo trascinamenti 2000-06
Calabria	Sì	Priorità in caso di giovane imprenditore che presenta istanza di insediamento con Pacchetto giovani
Sicilia	No	Solo trascinamenti 2000-06
Sardegna	No	Solo trascinamenti 2000-06

Fonte: Elaborazioni Coldiretti Giovani Impresa su dati Mipaaf e Regioni

cisamente modesto rispetto a quanto accade per il primo insediamento. Tutte le Regioni appena menzionate hanno scelto di applicare come massimali: 18 mila euro/anno per cedente, fino ad un massimo di 180 mila euro, e di 4 mila euro/anno per lavoratore, fino ad un massimo di 40 mila euro.

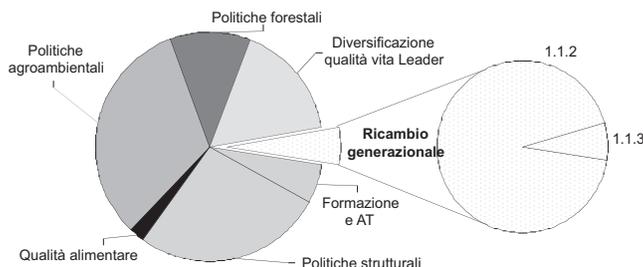
I Psr delle regioni Piemonte, Lombardia, Marche, Puglia, Basilicata, Sicilia e Sardegna prevedono finanziamenti soltanto pari ai trascinamenti dal periodo 2000-2006.

#### 4.5 Le risorse stanziare per il ricambio generazionale

La politica per il ricambio generazionale rappresenta il 5,6% delle risorse totali dello sviluppo rurale in Italia (figura 4.2). Le risorse complessivamente stanziare per la politica di ricambio generazionale nei Psr italiani ammontano a 959,6 milioni di euro, come illustrato nella tabella 4.8. Di questi, solo 77,4 sono destinati alla misura 1.1.3, mentre i restanti 882,2 milioni afferiscono alla misura 1.1.2 relativa all'insediamento di giovani agricoltori. Scendendo nel dettaglio della distribuzione territoriale delle risorse si nota come il Nord non abbia destinato nulla alla misura di prepensionamento, il Centro solo una quota ridotta (12,2 milioni di euro) e il Sud, invece, abbia investito in maniera relativamente più sostanziosa sulla 1.1.3, con 36,4 milioni di euro.

Confrontando le risorse 2007-2013 con quelle previste per il vecchio periodo di programmazione, si può riscontrare il primo effetto dell'approccio strategico, che ha posto il ricambio generazionale quale priorità centrale per la politica di sviluppo rurale 2007-2013. Infatti, il totale delle risorse previste per il primo insediamento e per il prepensionamento è aumentato di oltre il

**Figura 4.2 – Il peso della politica per il ricambio generazionale del complesso dei Psr in Italia, in percentuale**



Fonte: elaborazione su dati Psr

10% rispetto al precedente periodo di programmazione, con un forte impegno regionale attraverso lo stanziamento di aiuti di Stato aggiuntivi<sup>68</sup>.

A queste risorse direttamente calcolabili in base ai piani finanziari dei singoli Psr sarà necessario sommare in corso d'opera le risorse attribuite alle altre misure che compongono i "Pacchetti giovani" e quelle derivanti dalle priorità riconosciute ai giovani nell'accesso alle misure non specifiche, oltre quelle che risulteranno dalla revisione dei Psr in conseguenza dell'*Health check* e delle nuove sfide.

Analizzando i dati presenti nella tabella 4.6 si riscontra una notevolissima differenza tra una Regione e l'altra, sia in termini di stanziamenti alle singole misure, sia in percentuale sul totale dell'Asse 1 e del relativo Psr. Spiccano sopra le altre Valle d'Aosta e Bolzano che hanno attribuito alla politica del ricambio generazionale rispettivamente il 32% e il 28% delle risorse complessive dell'Asse 1. Tuttavia, in questi casi il dato potrebbe essere fuorviante in quanto alcune misure del Psr non sono state attivate, poiché Valle d'Aosta e Bolzano, nel quadro della specifica autonomia ad esse riservata, dispongono di appositi strumenti regionali diversi dalla politica di sviluppo rurale europea per le stesse finalità. Si distinguono per l'investimento sui giovani imprenditori anche Lazio (16% delle risorse dell'Asse 1), Abruzzo (14,3%), Sardegna (12%) e Piemonte (11,2%). All'opposto, con percentuali molto basse, si pongono la Campania (2,6%), la Lombardia (2,7%) e l'Umbria (3,5%).

Incrociando tali scelte strategiche di stanziamento di risorse pubbliche con i dati relativi alla situazione demografica nel settore agricolo, non si trovano corrispondenze dirette: l'Umbria, ad esempio, che riporta uno dei più elevati tassi di invecchiamento del Paese, è una delle Regioni che hanno investito meno risorse nelle misure 1.1.2 e 1.1.3.

Tuttavia, sulla sola base di queste osservazioni numeriche e percentuali, non è possibile esprimere un giudizio di merito, in quanto la priorità del ricambio generazionale dispone di uno strumento molto potente: quello dell'approccio integrato tra le varie misure. Non è escluso, quindi, che la Regione Campania, ad esempio, che ha stanziato la minore percentuale di fondi per la misura di insediamento giovani, non investa comunque molto sulla priorità strategica del rafforzamento del potenziale umano e del ricambio generazionale, dato che ha scelto di legare fortemente la misura 1.1.2 con la 1.2.1 per l'ammodernamento aziendale, secondo la logica dell'integrazione degli interventi.

<sup>68</sup> L'Art.89 del Reg.1698/2005 prevede la possibilità di finanziamenti nazionali integrativi, che si aggiungono alle risorse comunitarie e al cofinanziamento nazionale. L'articolo sostiene che gli aiuti di Stato intesi a procurare finanziamenti integrativi per lo sviluppo rurale che beneficia del sostegno comunitario sono notificati dagli Stati membri e approvati dalla Commissione al momento dell'approvazione del Psr e non necessitano pertanto di apposita notifica.

#### 4.6 Situazione bandi

Al 31 dicembre 2008, gran parte delle Regioni ha già emanato bandi a valere sulla misura 1.1.2. Emergono, tuttavia, alcune differenze territoriali, con le Regioni del Centro e del Nord che hanno attivato tutte la misura 1.1.2 (e nessuna la 1.1.3), mentre nel Mezzogiorno solo Campania e Calabria hanno aperto bandi per il primo insediamento e il prepensionamento. Il ritardo delle Regioni del Sud, se da un lato è compensato dalla possibilità di spendere le risorse residue dei Por 2000-2006 entro il 31 dicembre 2008, tuttavia denota un mancato slancio strategico nei confronti del nuovo Psr, più orientato alla selettività del sostegno e al sostegno delle idee di impresa, piuttosto che dello *status* di agricoltore.

**Tabella 4.6 – Fondi complessivamente stanziati nei Psr per il ricambio generazionale**

Regioni	Primo insediamento			Pre-pensionamento			Totale		
	Fondi Ue	Risorse	Totale	Fondi Ue	Risorse	Totale	Totale	%	%
	e nazionali	aggiuntive regionali		e nazionali	aggiuntive regionali		finanziamenti	su asse 1	su totale Psr
Piemonte	61,8	11	72,8	6,9	0	6,9	79,7	11,2	5,9
Valle d'Aosta	4,8	0	4,8	0	0	0	4,8	32,0	2,7
Lombardia	18,9	0	18,9	18,9	0	0	18,9	2,7	1,3
Bolzano	9	31	40	0	0	0	40	28,1	10,1
Trento	5,2	13	18,2	0	0	0	18,2	5,4	3,1
Veneto	65,9	10	75,9	2,3	0	2,3	78,2	8,6	4,9
Friuli V.G.	10,6	5	15,6	0	0	0	15,6	4,6	2,9
Liguria	14,5	0	14,5	0,7	0	0,7	15,2	5,8	3,4
Emilia-Romagna	71	0	71	0	0	0	71	8,6	4,8
Toscana	45	0	45	8,2	0	8,2	53,2	8,1	4,0
Umbria	19,7	0	19,7	0	0	0	19,7	3,5	1,9
Marche	18,8	7	25,8	0,3	0	0,3	26,1	6,1	3,4
Lazio	73,9	20	93,9	3,7	0	3,7	97,6	16,0	9,2
Abruzzo	41,3	0	41,3	1,7	0	1,7	43	14,3	7,5
Molise	6	0	6	8,4	0	8,4	14,4	10,0	5,2
Campania	25	0	25	4,8	0	4,8	29,8	2,6	1,3
Puglia	75	0	75	12	0	12	87	8,5	4,2
Basilicata	17,8	0	17,8	0,2	0	0,2	18	6,6	2,2
Calabria	41	0	41	2	0	2	43	5,6	2,8
Sicilia	90	0	90	7,1	0	7,1	97,1	5,6	3,4
Sardegna	70	0	70	0,2	0	0,2	70,2	12,0	4,5
<b>Italia</b>	<b>785,2</b>	<b>97</b>	<b>882,2</b>	<b>77,4</b>	<b>0</b>	<b>77,4</b>	<b>959,6</b>	<b>7,7</b>	<b>3,9</b>
Nord	261,7	70	331,7	28,8	0	0	331,7	7,8	4,1
Centro	157,4	27	184,4	12,2	0	12,2	196,6	8,7	4,6
Sud	366,1	0	366,1	36,4	0	36,4	402,5	6,8	3,3
Convergenza	248,8	0	248,8	26,1	0	26,1	274,9	5,6	2,9
Competitività	536,4	97	633,4	51,3	0	51,3	684,7	9,1	4,6

Fonte: Elaborazioni Coldiretti Giovani Impresa su dati Mipaaf e Regioni

In totale, quindi, sono quindici le Regioni che entro il 2008 hanno bandi attivati a valere sulla misura 1.1.2: di questi alcuni sono a “sportello aperto” (Valle d’Aosta, Lombardia, Liguria, Umbria, Marche, Lazio e Campania), mentre nelle altre Regioni il bando è di tipo “chiuso”. In merito alla misura 1.1.3, invece, si evidenzia come gli unici bandi attivati alla fine del secondo anno di programmazione, in base alle informazioni disponibili, siano quelli di Toscana e Lazio, oltre ai trascinamenti derivanti dal precedente periodo 2000-2006.

#### **4.7 Il “Pacchetto giovani”**

Per comprendere la reale portata strategica della priorità del ricambio generazionale, come già anticipato, è necessario ampliare l’analisi oltre all’ambito specifico delle misure 1.1.2 – Primo insediamento e 1.1.3 – Prepensionamento. La strategia complessiva delle Regioni emerge anche attraverso le rispettive scelte in materia del cosiddetto *Pacchetto giovani*.

Il *Pacchetto giovani* può comprendere un insieme di misure di sostegno e di indirizzo all’interno della politica di sviluppo rurale, in grado di rispondere alle esigenze dell’impresa giovane sotto il profilo dell’insediamento e del consolidamento, degli investimenti, della creazione di valore aggiunto aziendale, dei rapporti con l’ambiente e con il territorio, dei servizi, dell’accesso al credito e dell’incremento del capitale fondiario.

La finalità del *Pacchetto giovani* – secondo quanto afferma il Psn – è di “fornire, in particolari territori dove si richiede un forte stimolo al ricambio generazionale, una serie di incentivi specifici per gli agricoltori sotto i 40 anni che desiderano insediarsi in azienda”. Ad essi va quindi riservato, oltre al premio di primo insediamento, anche un sostegno più complessivo volto alla realizzazione del piano aziendale, alla consulenza aziendale e alle altre iniziative ritenute opportune in funzione delle caratteristiche dell’azienda e delle tecniche produttive adottate (ad es. pagamenti agro-ambientali). Tra le misure comprese nel *Pacchetto giovani* possono rientrare anche alcune di quelle per la diversificazione aziendale comprese nell’Asse 3 (la più frequente è la 3.1.1.).

L’istituzione del *Pacchetto giovani* presenta notevoli differenze passando da un Psr all’altro, sia per il numero di misure coinvolte, sia per le modalità attuative. La tabella 4.7 specifica se e come le Regioni hanno attivato il *Pacchetto giovani*.

La quasi totalità dei Psr rimanda ad una qualche forma di integrazione tra misure per facilitare l’insediamento del giovane e lo sviluppo dell’impresa. Le misure più ricorrenti sono quelle relative alla formazione (1.1.1), all’utilizzo dei servizi di consulenza (1.1.4) e all’ammodernamento delle aziende agricole (1.2.1). Si può affermare che, assieme alla misura di primo insediamento, queste costituiscano una sorta di *Pacchetto giovani standard*, dato che ricor-

**Tabella 4.7 – Le misure dei Psr comprese nel pacchetto giovani**

Regione	Potenziamento del capitale umano			Potenziamento del capitale fisico			Qualità dei prodotti e dei processi			Uso sostenibile dei terreni agricoli	Uso sostenibile dei terreni forestali	Diversificazione dell'economia rurale	Strategie locali per l'attivazione di uno o più obiettivi			Tot. misure	
	111	113	114	115	121	122	124	131	132				133	214	216		311
Piemonte					x												5
Valle d'Aosta			x							x							4
Lombardia				x						x							5
P.A. Bolzano																	1
P.A. Trento																	0
Veneto				x						x							4
Friuli V.G.					x		x			x							5
Liguria					x					x				x	x	x	11
Emilia Romagna																	1
Toscana																	0
Umbria																	2
Marche																	4
Lazio																	6
Abruzzo																	4
Molise																	4
Campania																	1
Puglia																	5
Basilicata																	3
Calabria																	3
Sicilia																	5
Sardegna																	4
<b>Italia</b>	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>1</b>	<b>16</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>19</b>
Nord	6	1	4	0	6	1	1	0	5	1	1	1	5	1	1	1	8
Centro	2	1	3	0	3	0	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	3
Sud	7	0	6	1	7	2	0	1	2	0	0	0	3	0	0	0	8
Competitività	12	2	11	1	12	1	1	1	7	1	1	1	8	1	1	1	15
Convergenza	3	0	2	0	4	2	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	4

Fonte: elaborazioni Coldiretti Giovani Impresa su dati Mipaaf e Regioni

rono nell'85% dei Psr. Alcune Regioni hanno adottato un approccio molto ampio, coinvolgendo nel *Pacchetto* tutte le misure di investimento, inclusa la diversificazione verso attività non agricole (3.1.1), presente in ben 10 Psr.

Da sottolineare come solo in due casi, Lazio e Valle d'Aosta, la misura 1.1.3 entra a far parte a pieno titolo del *Pacchetto giovani*. Ciò conferma la mancata percezione da parte delle Regioni della strategicità di tale misura rispetto all'obiettivo del ricambio generazionale in agricoltura.

Ricorre di frequente l'apertura del *Pacchetto* all'Asse 3, con riferimento in particolare alla misura 3.1.1, mentre solo la Liguria include una misura dell'Asse 2 (2.2.7) all'interno dell'integrazione per i giovani imprenditori agricoli.

Non si può dire che il *Pacchetto giovani* sia stato recepito ovunque con la stessa filosofia di fondo stabilita dai Regg. 1698/2005 e 1974/2006, che puntano a promuovere il piano aziendale quale modalità di accesso diretto alle misure. La tabella 4.8, in effetti, mostra come Piemonte, Bolzano, Liguria,

**Tabella 4.8 – Modalità di accesso al Pacchetto giovani nei Psr**

Regioni	Pacchetto giovani con accesso tramite piano aziendale (obbligatorio)	Pacchetto giovani con accesso tramite piano aziendale (facoltativo)	Domande separate per accesso a più misure	Solo insediamento (non integrazione)
Piemonte				
Valle d'Aosta			x	
Lombardia			x	
P.A. Bolzano			x	
P.A. Trento				x
Veneto	x			
Friuli V.G.	x			
Liguria			x	
Emilia Romagna			x	
Toscana				x
Umbria	x			
Marche		x		
Lazio		x		
Abruzzo		x		
Molise		x		
Campania		x		
Puglia		x		
Basilicata		x		
Calabria	x			
Sicilia	x			
Sardegna		x		

Fonte: elaborazioni Coldiretti Giovani Impresa su dati Mipaaf e Regioni

Lombardia, Emilia-Romagna e Valle d'Aosta abbiano semplicemente indicato quali misure possano accompagnarsi all'insediamento, lasciando però al singolo l'onere di presentare tante domande quante sono le misure a cui vuole accedere. In questo modo, se da un lato si invita ad illustrare nel piano aziendale una serie integrata di interventi, dall'altro si impedisce di fatto una reale semplificazione, obbligando alla presentazione di domande di accesso differenziate, che devono sottostare ai requisiti e ai tempi di apertura e scadenza di ogni singolo bando e alle successive istruttorie.

Sul fronte opposto si pongono Veneto<sup>69</sup>, Umbria, Calabria<sup>70</sup>, Sicilia<sup>71</sup> e Friuli Venezia Giulia, che prevedono di attivare la misura 1.1.2 soltanto in forma integrata con altre misure, attraverso il *Pacchetto giovani*, permettendo l'accesso alle altre misure tramite il piano aziendale, purché si rispetti quanto previsto dal regolamento attuativo, e cioè che questo contenga le informazioni necessarie e "sufficientemente esaurienti" per l'istruttoria di ogni misura scelta (Art.13, Reg.1974/2006).

Le Regioni Marche, Lazio<sup>72</sup>, Sardegna, Basilicata, Puglia, Campania, Molise e Abruzzo permettono all'imprenditore che si insedia di scegliere se attivare la singola misura o se ricorrere al *Pacchetto giovani*. Ciò può avvenire nell'ambito dello stesso bando, oppure, come nel caso della Campania e del Lazio, aderendo ad uno specifico bando "*cluster*"<sup>73</sup>, diverso rispetto a quello della sola 1.1.2.

Infine, Toscana e Trento non hanno previsto nessuna forma di integrazione della misura di primo insediamento. Se, nel secondo caso, la scelta va letta alla luce della presenza di una serie di altri provvedimenti regionali nei quali i giovani hanno già priorità di accesso, meno comprensibile appare la scelta della Toscana. L'applicazione in forma integrata della misura, infatti, costituisce una modalità innovativa per rispondere con maggiore efficacia alla priorità strategica del ricambio generazionale, permettendo all'imprenditore di disegnare un piano aziendale saldamente ancorato a un'idea di impresa e offrendo gli strumenti adeguati per sviluppare l'attività.

In generale, il confronto evidenzia una notevolissima differenziazione interregionale, che può produrre consistenti differenze di trattamento per i giovani imprenditori agricoli a seconda della regione in cui si insediano. Sarebbe

<sup>69</sup> Il Psr indica un contenuto minimo del pacchetto e permette di ampliarlo, sulla base di esigenze motivate dall'imprenditore.

<sup>70</sup> La misura 1.1.2. si attua solo attraverso i Piani integrati aziendali (Pia), ricorrendo almeno alle misure 1.1.1. e 1.2.1.

<sup>71</sup> È obbligatorio attivare almeno un'altra misura di investimenti oltre alla 1.1.2.

<sup>72</sup> Prevede l'attivazione obbligatoria di almeno 3 misure e, tra queste, la 1.1.2. e la 1.2.1.

<sup>73</sup> Tale espressione, in particolare, viene utilizzata nel Psr della Campania.

pertanto auspicabile un'armonizzazione, con la definizione di un pacchetto "minimo" in ogni Regione, composto, ad esempio, dalle misure 112, 111, 114, 121 e 311 e che possa poi essere ampliato in base alle scelte di ogni Psr, consentendo così una maggiore parità di trattamento ai giovani che intendono investire in agricoltura nelle varie zone del nostro Paese.

#### **4.8 Le prospettive della politica per il ricambio generazionale**

L'evoluzione dello scenario socio-economico globale e l'emergere di nuove sfide sui temi della sicurezza alimentare dal punto di vista quantitativo e qualitativo, oltre alla questione ambientale ed energetica pongono nuovamente l'agricoltura al centro delle riflessioni politiche, economiche e sociali. In questo contesto, è evidente che un settore con forti problemi di ricambio generazionale, più gravi rispetto ad altri ambiti economici, deve compiere coraggiose scelte strategiche. La politica di sviluppo rurale 2007-2013 per il ricambio generazionale compie un passo significativo su questa via, seppur mostrando ancora sensibili ambiti di miglioramento.

Innanzitutto va apprezzata rispetto al passato la maggiore selettività dell'intervento, grazie all'introduzione del piano aziendale quale strumento concreto per lo sviluppo dell'impresa e, quindi, al legame forte tra sostegno concesso, idea imprenditoriale e investimenti realizzati. Ciò evita che l'insediamento del giovane agricoltore sia soltanto formale e nasconda, in realtà, una politica distributiva poco efficace, come accaduto troppo spesso in passato. Il progetto imprenditoriale viene messo al centro della politica sia dal legislatore comunitario, sia nella fase di attuazione nazionale. Resta da verificare, ora, se le Regioni saranno in grado di trasferire realmente questo approccio nei singoli Psr, superando le difficoltà derivanti dalla lettura e interpretazione dei piani aziendali e trasformando la misura per il primo insediamento in un nuovo strumento per lo sviluppo di imprese agricole dinamiche su tutto il territorio nazionale.

Per quanto riguarda il pre-pensionamento, i dubbi sulla reale capacità di tale misura nel favorire il ricambio generazionale permangono, per la difficoltà di gestione, ma anche per una certa riluttanza dei più anziani ad abbandonare l'attività in favore dei più giovani. Una soluzione operativa per facilitare l'applicazione è prevista già dal art.14 del Reg.1974/2006 con la possibilità di rilevare i terreni attraverso un organismo il quale si impegni a cederli successivamente a rilevatori che rispondano alle condizioni prescritte dalla normativa comunitaria. Questa soluzione, già adottata in altri Stati membri (ad esempio la Francia), è stata richiamata anche dal rapporto del Parlamento europeo sui giovani agricoltori, che invita alla "creazione di una *banca delle terre* da costituirsi sulla base dei terreni liberatisi a seguito dei prepensionamenti"

(Parlamento Europeo, 2008). Sulla questione fondiaria legata all'avvio dell'attività agricola, il Parlamento europeo raccomanda inoltre "di mettere a punto gli strumenti atti a dare priorità, in sede di cessione di terreni agricoli, ai giovani agricoltori che si insediano piuttosto che agli agricoltori che ingrandiscono le loro aziende, in particolare mediante un meccanismo di pre-pensionamento, un aiuto all'acquisto fondiario differito, un meccanismo d'insediamento progressivo e la locazione di una parte dei terreni" (Parlamento Europeo, 2008). Tra le Regioni che indicano di voler attuare tale ipotesi rientrano Molise e Lazio, dove è previsto l'intervento di un organismo fondiario che ri-levi le terre liberate dai prepensionamenti.

Dal punto di vista delle modalità attuative, si riscontra ancora un'eccessiva eterogeneità tra le varie Regioni, che può comportare disparità di trattamento significative per i giovani imprenditori, con differenze sensibili sulla considerazione di requisiti essenziali, sullo stesso significato del termine "primo insediamento", ma anche su altri aspetti: durata dell'impegno, entità del sostegno, tipologia del bando e applicazione del *Pacchetto giovani* in forma integrata.

Risulterebbe utile, inoltre, per permettere un'attenta stesura del piano aziendale (strumento fondamentale di sviluppo dell'impresa), utilizzare il più possibile forme di bando a sportello e aperte, in modo da rendere possibile una pianificazione dell'insediamento sulla base delle esigenze della nuova impresa che sta per essere costituita. Per rendere sempre più efficace la politica per il ricambio generazionale in agricoltura, al di là degli aggiustamenti operativi, è necessario ampliare la prospettiva e guardare oltre il solo fattore "età" per adottare un'ottica di impresa e rispondere alle sue necessità di gestione, di innovazione, di accesso alla terra e al credito.

Se, d'altra parte, nell'occasione recente dell'*Health check*, risulta apprezzabile l'aver elevato a 70 mila euro il massimale per il sostegno al primo insediamento legato alla stesura di un piano aziendale dettagliato e a lungo termine, bisogna allo stesso tempo riconoscere che ciò non si è accompagnato né ad un aumento delle risorse stanziare né all'obbligatorietà della misura nei Psr.

È importante che la logica del pacchetto di misure integrate si affermi definitivamente quale modalità di applicazione di qualsiasi politica finalizzata al ricambio generazionale e alla permanenza delle imprese giovani in agricoltura. Infatti, solo un insieme coerente e integrato di misure di sostegno può costituire un volano di sviluppo per la nuova impresa e accompagnarla verso il mercato. Questo deve spaziare dalla formazione alla consulenza, dall'accesso ai sistemi di qualità alla diversificazione verso attività non agricole, dall'ammodernamento aziendale all'accrescimento del valore aggiunto delle produzioni. Si tratta di un approccio fondamentale, che sta dimostrando la propria

efficacia con i giovani e che dovrà essere esteso a tutte le imprese agricole per massimizzare gli effetti positivi della politica di sviluppo rurale.

Dal punto di vista attuativo, infine, è importante mettere in pratica quanto previsto dal Reg.1974/2006, che permette di utilizzare il piano aziendale quale strumento di accesso diretto ad altre misure (senza replicare domande, documentazione e istruttorie), con un conseguente risparmio sia per le imprese che per le amministrazioni chiamate ad espletare le procedure di istruttoria. In questo periodo di programmazione, purtroppo, questo orientamento non è stato uniformemente assunto dalle Regioni, con la conseguente impossibilità per molti giovani di utilizzare il sostegno pubblico in chiave innovativa e imprenditoriale.

La politica per il ricambio generazionale richiede una forte selezione dei beneficiari, privilegiando i soggetti che hanno realmente compiuto la scelta di investire in agricoltura con un'ottica imprenditoriale e di lungo termine e ponendo fine, così, ad ogni forma di rendita o di utilizzo per altri fini della misura di insediamento, da sempre appetibile perché semplice da applicare e in grado di drenare ingenti risorse. Più di tutte le altre politiche, quella per il ricambio generazionale, per essere realmente efficace, deve premiare i comportamenti e non lo *status* di agricoltore, facendo leva sulle potenzialità innovative dell'imprenditore e valorizzando il suo ruolo attivo nella costruzione di percorsi di sviluppo strategici dal punto di vista sia settoriale che territoriale.

## 5. LE POLITICHE STRUTTURALI

*Silvia Coderoni*

### 5.1 Un quadro di sintesi sulle politiche strutturali

La declinazione degli obiettivi comunitari nel Quadro strategico nazionale fa confluire le politiche strutturali nel macro-obiettivo 3. Rivolto a “potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza”, questo si articola per priorità tematiche. Nello specifico, la priorità 7, che concerne la competitività dei sistemi produttivi e l’occupazione, prescrive che “l’intera politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, è incentrata sull’incremento della disponibilità di servizi e di beni collettivi che, accrescendo la qualità della vita e il rendimento degli investimenti privati e dei sistemi produttivi locali, sospingano verso l’alto la competitività, riducano la sottoutilizzazione delle risorse e accrescano l’occupazione.” La priorità 7 individua inoltre ambiti e modalità di intervento finalizzati a sostenere i sistemi locali nel loro complesso, integrando le azioni rivolte alla competitività e sostenibilità dei processi produttivi, gli interventi a favore dell’occupazione e quelli rivolti al capitale sociale. Il metodo di intervento è prioritariamente individuato in progetti territoriali costruiti con metodi partenariali con i soggetti locali. Tale metodo generale, orientato al progetto, non preclude la possibilità di intervenire con azioni singole.

Nel Qsn vengono focalizzate le sinergie e le complementarità strategiche tra la politica di sviluppo rurale e la politica regionale, nonché definite le linee di demarcazione tra i fondi. Nell’ambito dell’obiettivo volto al miglioramento della competitività del settore agro-industriale e forestale si individuano quattro ambiti di complementarità e demarcazione: la ricerca, le infrastrutture territoriali, la logistica e la formazione. In generale, la *ratio* dell’attribuzione delle competenze dei fondi è che il Feasr interverrà esclusivamente con riferimento ad interventi che interessano i prodotti dell’Allegato I del Trattato, o le reti di livello minore a servizio delle aziende agricole e forestali<sup>74</sup>, seguendo il principio guida dell’ampiezza dell’intervento sancito dagli Osc<sup>75</sup>.

Per quanto concerne il Psn, per la misura in oggetto, la strategia è quella dell’asse 1 - “Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale”.

<sup>74</sup> Priorità, in tal senso, è data a favore di quegli interventi finalizzati a creare o migliorare il collegamento con una rete principale.

<sup>75</sup> Ad esempio, per gli investimenti nel settore dei trasporti o in altre infrastrutture a livello dello Stato membro, regione o sub-regione, sarebbe opportuno utilizzare gli strumenti della politica di coesione, mentre a livello locale si dovrebbero usare i servizi di base previsti dall’asse 3 garantendo il nesso tra i livelli locale e regionale.

Gli obiettivi prioritari stabiliti per l'asse sono quattro: (1) promozione dell'ammodernamento e dell'innovazione nelle imprese e dell'integrazione delle filiere; (2) consolidamento e sviluppo della qualità della produzione agricola e forestale; (3) potenziamento delle dotazioni infrastrutturali fisiche e telematiche; (4) miglioramento della capacità imprenditoriale e professionale degli addetti al settore agricolo e forestale e sostegno del ricambio generazionale.

I primi due obiettivi rappresentano una declinazione, nel caso italiano, della priorità comunitaria "modernizzazione, innovazione e qualità nella catena alimentare"; il terzo e quarto della priorità comunitaria "investimenti in capitale fisico e umano".

L'obiettivo 1 in particolare, riveste una grande importanza; le azioni-chiave da realizzare potrebbero interessare, secondo il Psn: (a) le singole imprese, per soddisfare le esigenze di ammodernamento aziendale, ristrutturazione, riconversione e adeguamento tecnologico, adeguamento agli standard e, più in generale, per ridurre l'impatto ambientale e paesaggistico del settore agricolo e forestale, con particolare attenzione alle imprese che ricorrono a forme di gestione associata; (b) le filiere produttive nel loro insieme e i territori che si identificano con un distretto rurale e/o agro-alimentare. Le singole misure o combinazioni di misure da privilegiare nel perseguimento di tali obiettivi sono definite da ciascun Psr.

Uno degli aspetti più interessanti e innovativi del Psn, riguarda l'analisi del contesto di intervento, volta ad introdurre delle priorità territoriali di azione, il cui obiettivo principale con riferimento alle misure dell'asse 1, è quello di evitare che le scelte settoriali che i Psr assumeranno siano trasversali nell'intera regione (cfr. cap. 2).

Oltre alle priorità territoriali, il Psn specifica che l'asse 1 può presentare anche priorità settoriali o di tipo tematico, che in effetti verranno prospettate da quasi tutti i Psr, anche se con declinazioni diverse (come vedremo nei successivi paragrafi).

Per quanto riguarda la complementarità con le Ocm, il Psn demanda alle Regioni l'individuazione delle forme di complementarità con le altre politiche, in coerenza con le linee strategiche definite da ciascuna Ocm.

Il regolamento 1698/2005, considerando "il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali tra le diverse zone rurali", dispone che, relativamente al capitale fisico, "è opportuno predisporre una serie di misure per l'ammodernamento delle aziende agricole, (...) l'aumento del valore aggiunto di prodotti agricoli e forestali, la promozione dello sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nel settore agricolo e alimentare, il miglioramento e lo sviluppo dell'infrastruttura agroforestale, il ripristino del potenziale produttivo agrico-

lo danneggiato da calamità naturali e l'introduzione di adeguate misure di prevenzione".

Infatti quello di "Accrescere la competitività del settore agricolo sostenendo la ristrutturazione, lo sviluppo e l'innovazione", è uno dei tre obiettivi del sostegno allo sviluppo rurale. La realizzazione di tale obiettivo si esplica attraverso l'asse 1 (Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale) che prevede le seguenti misure intese a ristrutturare e sviluppare il capitale fisico e promuovere l'innovazione (art.20 del Reg.1698/2005):

- 1.2.1 Ammodernamento delle aziende agricole;
- 1.2.2 Accrescimento del valore economico delle foreste;
- 1.2.3 Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali;
- 1.2.4 Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo e alimentare, nonché nel settore forestale;
- 1.2.5 Miglioramento e sviluppo delle infrastrutture in parallelo con lo sviluppo e l'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura;
- 1.2.6 Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e introduzione di adeguate misure di prevenzione.

Tra queste misure, quelle che assumono un maggiore rilievo nella programmazione e che sono già state attivate in quasi tutte le Regioni, sono la 1.2.1 e la 1.2.3. Su di esse si concentrerà l'attenzione, analizzandone la declinazione nei diversi Psr, mentre per le misure meno rilevanti dal punto di vista economico si è scelto di analizzarne i contenuti in una sola Regione: quella che ha stanziato per la misura i fondi più cospicui, rispettivamente Sicilia per la 1.2.4, Campania per la 1.2.5 e Umbria per la 1.2.6<sup>76</sup>.

## **5.2 - Le misure della politica strutturale**

### **5.2.1 La misura 1.2.1 – Ammodernamento delle aziende agricole**

Il sostegno per l'ammodernamento, ex art.26 Reg.1698/2005, è concesso agli agricoltori per investimenti materiali e/o immateriali che "migliorino il rendimento globale dell'azienda agricola e siano conformi alle norme comunitarie applicabili all'investimento interessato" o, eccezionalmente, per investimenti finalizzati al rispetto di requisiti comunitari di nuova introduzione<sup>77</sup>.

Per quanto attiene all'intensità dell'aiuto i massimali sono stabiliti come segue. Se l'investimento è realizzato in zone montane o caratterizzate da svantaggi naturali o zone Natura 2000 (connesse alla direttiva 2000/60/Ce)

<sup>76</sup> La misura 1.2.2 e la parte delle altre misure che attengono alla politica forestale, vengono analizzate nel capitolo 8.

<sup>77</sup> In tal caso, all'azienda agricola può essere accordata una proroga non superiore a 36 mesi dalla data in cui il nuovo requisito acquista efficacia vincolante nei suoi confronti.

l'aiuto è pari al 50% dell'investimento ammissibile (60% se realizzato da giovani agricoltori); se realizzato in altre zone, è il 40% dell'investimento ammissibile (50% se realizzato da giovani agricoltori)<sup>78</sup>.

Per gli Osc le risorse destinate all'asse 1, con riferimento al miglioramento della competitività dei settori agricolo e forestale, dovrebbero "contribuire a creare un settore agroalimentare europeo forte e dinamico attraverso: "la ristrutturazione e la modernizzazione del settore agricolo", che continua a svolgere un "ruolo importante nello sviluppo di molte zone rurali; il miglioramento "dell'integrazione nella catena agroalimentare"; l'agevolazione dell'innovazione e l'accesso alla ricerca e sviluppo; lo sviluppo di nuovi sbocchi per i prodotti agricoli e silvicoli e il miglioramento delle prestazioni ambientali dell'agricoltura e della silvicoltura, per aumentare la sostenibilità e l'efficienza della produzione agricola.

Il Reg.1974/2006 (art.55) indica le spese ammissibili al sostegno che sono limitate alle seguenti voci: (a) costruzione, acquisizione, incluso il leasing, o miglioramento di beni immobili; (b) acquisto o leasing con patto di acquisto di nuove macchine e attrezzature, compresi i programmi informatici; (c) spese generali collegate alle spese elencate nei punti (a) e (b) (onorari di architetti, ingegneri e consulenti, studi di fattibilità, acquisizione di brevetti e licenze).

L'acquisto di diritti di produzione agricola, di animali, di piante annuali e la loro messa a dimora non sono ammissibili al sostegno. Viene fatta eccezione nel caso di spese per acquisto di animali per ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali (intervento compreso nell'ambito della misura 1.2.6).

Non sono ammissibili al sostegno i semplici investimenti di sostituzione e le seguenti categorie di spesa (art.71): imposte sul valore aggiunto<sup>79</sup>; interessi passivi<sup>80</sup>; acquisto di terreni per un costo superiore al 10% del totale delle spese ammissibili relative all'operazione considerata.

Inoltre, come prescrive l'art.5 del Reg.1698/2005, il sostegno non è concesso in alcun caso a favore di misure sovvenzionabili in virtù delle Ocm, fatte salve eventuali eccezioni da definirsi in conformità delle procedure indicate<sup>81</sup>.

<sup>78</sup> Le eccezioni ai massimali descritti, sono previste per alcuni investimenti dalla normativa sugli aiuti di Stato, come ad esempio quelli finalizzati alla tutela e al miglioramento dell'ambiente.

<sup>79</sup> Tranne l'Iva non recuperabile in alcuni casi specificatamente previsti.

<sup>80</sup> Fatte salve le modalità di applicazione definite secondo gli artt. 4 e 7 della decisione 1999/468/Ce.

<sup>81</sup> Nel caso ci si trovi di fronte a tali eccezioni, gli Stati membri provvedono affinché un beneficiario non possa ricevere, per una determinata operazione, aiuti da più di un regime (Art.2 Reg.1974/2006 ).

Il Reg.1974/2006, inoltre, elenca le specifiche informazioni che è necessario che le autorità di gestione stabiliscano per ogni singola misura. Per la misura 1.2.1 sono richieste: (a) la descrizione dei requisiti e degli obiettivi per il miglioramento del rendimento globale delle aziende agricole; (b) i tipi di investimenti (materiali/immateriali); (c) le categorie di beneficiari; (d) la dimostrazione del rispetto dei requisiti comunitari di nuova introduzione (e di quelli esistenti nel caso di giovani agricoltori beneficiari di aiuti all'insediamento) per i quali può essere concesso un sostegno<sup>82</sup>; (e) il tipo e l'intensità dell'aiuto.

### ***5.2.2 La misura 1.2.3 – Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali***

Come sancisce il Reg.1698/2005, la misura 1.2.3 viene introdotta per “incentivare i miglioramenti nei settori della trasformazione e della commercializzazione di prodotti agricoli e forestali primari sostenendo gli investimenti finalizzati a rendere tali settori più efficienti, a promuovere la produzione di energia rinnovabile da biomasse agricole e forestali, ad introdurre nuove tecnologie e innovazione, ad aprire nuovi sbocchi di mercato per i prodotti agricoli e forestali, a migliorare la qualità, ad elevare i livelli di protezione ambientale, sicurezza sul lavoro, igiene e benessere degli animali”. La misura è rivolta alle microimprese e alle piccole e medie imprese<sup>83</sup> e alle imprese al di sotto di una determinata dimensione “che sono maggiormente in grado di accrescere il valore aggiunto della produzione locale”, semplificando le condizioni per poter fruire degli aiuti agli investimenti rispetto a quelle previste dal Reg.1257/1999.

Il sostegno è concesso per investimenti materiali e/o immateriali che siano diretti a migliorare il rendimento globale dell'impresa, che rispettino i requisiti comunitari<sup>84</sup> applicabili all'investimento interessato e riguardino la tra-

<sup>82</sup> In tal caso è previsto che siano riportate anche la giustificazione in rapporto agli specifici problemi incontrati per conformarsi a tali requisiti, nonché durata e giustificazione della proroga per ciascuno dei requisiti in questione.

<sup>83</sup> La raccomandazione 2003/261/Ce della Commissione definisce la categoria delle microimprese, delle piccole imprese e delle medie imprese (Pmi) che è costituita da “imprese che occupano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di euro oppure il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di euro. Nella categoria delle Pmi si definisce piccola impresa un'impresa che occupa meno di 50 persone e realizza un fatturato annuo o un totale di bilancio annuo non superiori a 10 milioni di euro.” La microimpresa è “un'impresa che occupa meno di 10 persone e realizza un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiori a 2 milioni di euro”.

<sup>84</sup> Se gli investimenti sono effettuati allo scopo di ottemperare ai requisiti comunitari, il sostegno può essere concesso solo per quegli investimenti che siano realizzati da microimprese e finalizzati al rispetto di requisiti comunitari di nuova introduzione.

sformazione e/o la commercializzazione dei prodotti di cui all'allegato I del Trattato Ce (esclusi i prodotti della pesca e dei prodotti della silvicoltura) ma anche allo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie connessi ai prodotti stessi.

Il sostegno non può essere concesso ad imprese in difficoltà<sup>85</sup> ed è limitato ai seguenti massimali: il 50% del costo dell'investimento ammissibile nelle regioni interessate dall'obiettivo convergenza e il 40% del costo dell'investimento ammissibile nelle altre regioni.

Inoltre, l'aliquota massima, è applicabile solo alle microimprese e alle piccole e medie imprese; per le imprese che occupano meno di 750 persone o il cui fatturato annuo non supera i 200 milioni di euro, l'intensità massima degli aiuti è dimezzata.

Nel Psn, l'obiettivo che viene proposto è quello di aumentare il valore aggiunto delle produzioni agro-industriali e forestali, principalmente attraverso il miglioramento della qualità delle produzioni, l'adozione di azioni finalizzate a concentrare l'offerta e la realizzazione di apposite iniziative di commercializzazione e di marketing sui prodotti di qualità, accompagnate da azioni di informazione verso i consumatori.

Per quanto concerne le disposizioni del Qsn, anche la misura 1.2.3 rientra nella priorità 7: "Competitività dei sistemi produttivi e occupazione".

### ***5.2.3 Le altre misure della politica strutturale***

Per quanto attiene alla misura 1.2.4 – Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nel settore agricolo e alimentare, il Reg.1698/2005 (art.29) sancisce che il sostegno è concesso per promuovere la cooperazione tra produttori primari nei settori agricolo e forestale, l'industria di trasformazione e/o terze parti. L'intervento si giustifica alla luce dell'evidenza per cui i settori agricolo, alimentare e forestale sono caratterizzati da una limitata circolazione delle innovazioni e da una limitata cooperazione tra soggetti diversi per quanto riguarda attività di sperimentazione e ricerca applicata.

La misura 1.2.5 attiene al miglioramento e lo sviluppo delle infrastrutture in parallelo con lo sviluppo e l'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura, il cui sostegno a norma del Reg.1698/2005 (art.30), può avere per oggetto operazioni concernenti l'accesso ai terreni agricoli e forestali, la ricomposizione e il miglioramento fondiari, l'approvvigionamento energetico e la gestione idrica.

<sup>85</sup> Ai sensi degli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà.

La misura 1.2.6 – Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e introduzione di adeguate misure di prevenzione ha come obiettivo operativo quello di ripristinare le attività produttive delle imprese agricole e forestali e ricostituire funzionalmente le infrastrutture rurali danneggiate da calamità naturali attraverso indennizzi per la ristrutturazione e/o ricostruzione degli investimenti materiali danneggiati. Il Reg.1974/2006 prevede che siano ammissibili a sostegno solo i costi di investimento.

### 5.3 I fondi per la politica strutturale

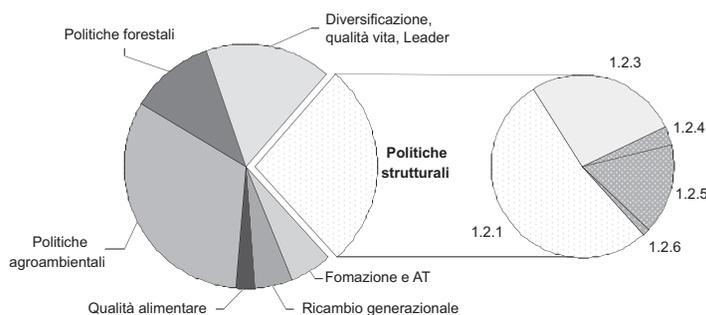
Le politiche strutturali rivestono, come nella passata programmazione, un ruolo primario nella politica di sviluppo rurale nazionale, rappresentando la seconda politica in termini di spesa dopo le politiche agroambientali (figura 5.1).

In particolare, le somme messe a disposizione per le varie misure sono riportate nella tabella 5.1.

La politica strutturale rappresenta circa il 27% della spesa totale nazionale per lo sviluppo rurale. In termini di importanza relativa della politica strutturale regionale, sul totale della politica strutturale nazionale, emerge una predominanza delle Regioni del Sud, che rappresentano quasi il 56% del totale, a fronte del 28% del Nord e del 16% del Centro. Le Regioni che spendono di più per la politica sono Campania e Sicilia.

La misura 1.2.1 assorbe più del 50% del totale della politica a livello nazionale (tabella 5.2) e anche considerando il totale delle misure dei Psr è la seconda in termini di importanza economica relativa, dopo i pagamenti agroambientali (misura 2.1.4). La 1.2.1 è particolarmente rilevante perché contri-

**Figura 5.1 – La spesa dei Psr per la politica strutturale**



Fonte: elaborazione Enea su dati Apat ed Eurostat, 2008

buisce al raggiungimento anche di altri obiettivi, sia dell'asse 1 che di altri assi, come gli obiettivi agro-ambientali dell'asse 2 o di miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali dell'asse 3. Anche per questo motivo assume una rilevanza strategica che si evidenzia nel numero di Regioni che attivano la misura e nelle somme che vengono ad essa riservate.

La Valle d'Aosta è l'unica Regione che ha scelto di non attivare la misura 1.2.1 in quanto l'ammmodernamento delle aziende agricole, la trasformazione e commercializzazione dei prodotti e le infrastrutture, sono oggetto di una legge regionale, quale "scelta obbligata che consegue alla forte dotazione Fearsr destinata alla priorità ambientale del Psr e alla volontà dell'Amministrazione regionale di mantenere la regia diretta su questi investimenti"; infatti, come si

**Tabella 5.1 – I fondi stanziati per la politica strutturale (milioni di euro)**

Regioni	Misure della politica strutturale					Totale politica	%	%
	1.2.1	1.2.3	1.2.4	1.2.5	1.2.6		su tot. politica	su tot. Psr
Piemonte	98,5	49,4	9,1	26,1	-	183,1	4,1	20,4
Valle d'Aosta	-	2,4	-	-	-	2,4	0,1	2,1
Lombardia	143,0	55,8	1,8	40,3	0,004	240,9	5,4	26,8
Bolzano	10,6	30,2	0,8	17,2	-	58,7	1,3	18,8
Trento	28,7	21,2	-	26,6	-	76,4	1,7	29,8
Veneto	140,3	72,3	9,4	23,0	-	244,9	5,5	26,8
Friuli V. G.	48,9	26,6	0,8	4,2	-	80,4	1,8	32,5
Liguria	90,8	9,0	1,3	5,5	3,4	110,0	2,5	39,8
Emilia-Romagna	160,9	84,1	7,7	-	-	252,7	5,7	27,0
Toscana	104,8	50,0	10,0	34,0	-	198,8	4,4	23,7
Umbria	66,8	75,0	19,2	23,1	26,9	211,0	4,7	27,8
Marche	98,2	28,9	3,1	8,4	-	138,6	3,1	30,1
Lazio	99,2	50,5	8,0	21,0	-	178,7	4,0	27,3
Abruzzo	54,5	23,1	13,2	-	-	90,8	2,0	23,7
Molise	26,2	19,9	1,5	13,4	2,0	63,0	1,4	32,3
Campania	258,3	86,6	3,2	258,4	-	606,5	13,6	32,2
Puglia	215,0	185,0	15,0	5,0	-	420,0	9,4	28,4
Basilicata	44,6	32,5	7,5	17,0	-	101,6	2,3	15,7
Calabria	174,8	60,0	4,0	80,0	4,0	322,8	7,2	29,8
Sicilia	382,0	172,0	29,6	75,9	10,0	669,5	15,0	31,8
Sardegna	110,6	60,0	6,8	40,0	-	217,3	4,9	17,3
<b>Italia</b>	<b>2.356,5</b>	<b>1.194,4</b>	<b>152,0</b>	<b>719,1</b>	<b>46,3</b>	<b>4.468,2</b>	<b>100,0</b>	<b>26,9</b>
Nord	721,6	351,0	30,9	142,8	3,4	1.249,7	28,0	25,7
Centro	368,9	204,3	40,3	86,5	26,9	727,0	16,3	26,8
Sud	1.265,9	639,1	80,8	489,8	16,0	2.491,5	55,8	27,6
Competitività	1.281,9	658,3	92,6	282,7	32,3	2.347,8	52,5	25,0
Convergenza	1.074,6	536,1	59,3	436,3	14,0	2.120,3	47,5	29,4

Fonte: Schede tecniche Psr

legge nel Psr della Regione, “le procedure amministrative e le forme di finanziamento, sono ormai tarate sui tempi di realizzazione delle strutture e delle infrastrutture sul territorio montano” della Regione.

La seconda misura, in termini di spesa per la politica strutturale, è la 1.2.3, cui viene dedicato in media circa il 27% delle risorse della politica a livello nazionale seguita dalla 1.2.5 che assorbe il 16% delle risorse. La 1.2.4 risulta invece più rilevante solo per alcune Regioni, soprattutto al Centro. In generale al Nord e nelle Regioni competitività prevale la spesa per la 1.2.1 e la 1.2.3 rispetto alla media nazionale, mentre la spesa per le altre misure è al di sotto della media. Al contrario, le Regioni del Sud e quelle convergenza sono leggermente al di sotto della media nazionale per quanto riguarda la spesa per la misura 1.2.1 e 1.2.3 e danno maggiore rilevanza alla 1.2.4.

#### 5.4 Obiettivi e modalità di accesso alla misura 1.2.1 nei Psr italiani

Gli obiettivi che le Regioni si propongono di raggiungere con l’attuazione della misura sono in genere molto simili; tra questi ricordiamo l’aumento della competitività con tecnologie innovative; la promozione della filiera corta, l’introduzione di innovazioni tecnologiche, di prodotto e di processo per la riduzione dei costi; l’aumento del valore aggiunto della produzione; le riconversioni colturali; il miglioramento dell’ambiente e delle sue risorse; l’incattivazione di investimenti in sistemi volontari di certificazione di qualità; il risparmio energetico.

In alcuni casi si richiamano obiettivi specifici. A Bolzano si fa riferimento alle zone montane; a Trento ci si concentra sui settori frutticolo, viti-enologico e dell’allevamento da latte. In Liguria sono salvaguardate le costruzioni fisse a protezione di produzioni tipiche (basilico). In Veneto è data particolare attenzione alla riconversione delle aziende tabacchicole e all’adozione delle

**Tabella 5.2 - Percentuale di fondi stanziati per ogni misura rispetto al totale della politica per Regioni**

Regioni	Misure della politica strutturale					Totale
	1.2.1	1.2.3	1.2.4	1.2.5	1.2.6	
Nord	57,7	28,1	2,5	11,4	0,3	100,0
Centro	50,8	28,1	5,5	11,9	3,7	100,0
Sud	50,8	25,6	3,2	19,7	0,6	100,0
Competitività	54,6	28,0	3,9	12,0	1,4	100,0
Convergenza	50,7	25,3	2,8	20,6	0,7	100,0
<b>Italia</b>	<b>52,7</b>	<b>26,7</b>	<b>3,4</b>	<b>16,1</b>	<b>1,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Schede tecniche Psr

Tic (Tecnologie dell'informazione e della comunicazione); in Basilicata alla riduzione dei gas serra; in Abruzzo e in Molise alla tutela delle risorse idriche e alla riduzione dei gas serra; in Emilia-Romagna all'accrescimento della professionalità e alla formazione; in Campania al settore tabacchicolo. In Sardegna, infine, gli obiettivi sono definiti per settore produttivo.

Per raggiungere gli obiettivi sono stati predisposti diversi metodi che, pur nella struttura definita dalle norme, si possono differenziare per alcuni aspetti. L'analisi che segue illustra come le Regioni abbiano determinato i requisiti e

**Tabella 5.3 – Requisiti per accedere alla misura 1.2.1**

Regioni	Piano aziendale	Dimensione	Cciaa	Partita Iva	Iap	Conoscenze professionali
Piemonte	sì		x	x		x
Lombardia	sì		x	x		
Bolzano	no	>0,4 e <2,3 Uba/Sau				
Trento	sì	<2,5 Uba/Sau				x
Veneto	sì	>3 o 10 Ude	x		x	
Friuli V.G.	sì	>1 Ude	x			
Liguria	sì	>1 Ulu(1/2 se in area C) a fine investimenti	x	x		x
Emilia Romagna	sì	redditività economica minima	x			x
Toscana	no					
Umbria	sì		x	x		
Marche	sì	>1 Ula a fine investimento			priorità	
Lazio	sì	>1 Ulu	x	x		x
Abruzzo	sì	definita nei bandi	x			
Molise	sì	>1 Ulu e >4/6 Ude (per zona)	x		x	x
Campania	sì					
Puglia	sì		x		priorità	
Basilicata	sì	Rls indicato	x		x	x
Calabria	sì					x
Sicilia	sì	Ude indicate				
Sardegna	sì	Rls (nei bandi)	x		x	
<b>Italia</b>	<b>18</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>8</b>
Nord	7	6	6	3	1	4
Centro	3	2	2	2	0	1
Sud	8	5	5	0	3	3
Competitività	13	11	11	5	3	6
Convergenza	5	2	2	0	1	2

Fonte: Psr

le modalità di accesso. I requisiti richiesti da ciascuna Regione per accedere alla misura sono sintetizzati nella tabella 5.3.

I beneficiari sono per tutte le Regioni gli imprenditori agricoli singoli o associati, tranne i casi in cui si specificano alcune categorie particolari<sup>86</sup>. Oltre a requisiti come l'iscrizione presso la Camera di Commercio, o il possesso di partita Iva, rilevante è il ricorso allo strumento del piano aziendale (al quale le Regioni si riferiscono utilizzando diverse espressioni come “piano di investimenti”, “piano di miglioramento aziendale”, “*business plan*” e altre).

Anche se la redazione di un *business plan*, ai sensi della regolamentazione comunitaria, è obbligatoria per la sola misura 1.1.2, quasi tutte le Regioni la richiedono anche per l'accesso alla misura 1.2.1 e la maggior parte (13 Regioni) descrive anche gli elementi che devono essere trattati obbligatoriamente nella sua redazione, mentre solo 5 (Liguria, Emilia-Romagna, Puglia, Calabria e Sardegna) fanno riferimento ad un *business plan* da presentare, senza elencare i punti da trattare obbligatoriamente. Rilevante è il caso della Campania che richiede che i progetti di investimento per le opere strutturali prevedano anche interventi rivolti alla cura e al miglioramento dell'ambiente, del paesaggio, al risparmio idrico e/o energetico, all'impiego di fonti di energia rinnovabili, in misura non inferiore al 10% della spesa ammissibile.

La qualifica di Iap è obbligatoria come requisito solo per quattro Regioni (Veneto, Molise, Basilicata e Sardegna) mentre per due (Marche e Puglia) è un elemento di priorità, cui associare un maggior punteggio in graduatoria.

Le conoscenze e competenze professionali sono richieste da otto Regioni e in alcuni casi (Trento, Piemonte e Liguria) si considerano presunte se ricorre uno dei seguenti elementi: (a) possesso del titolo di laurea nel settore; (b) partecipazione ad un corso di formazione; (c) tre anni di esperienza nel settore.

La maggior parte dei Psr ricorre poi a criteri aggiuntivi per stabilire la dimensione minima dell'impresa necessaria per poter accedere alla misura, ad indicare una volontà di limitare tale sostegno alle cosiddette “*genuine farm*” orientate al mercato e non ad aziende marginali o di solo autoconsumo.

I criteri sono molto eterogenei: oltre ai casi più semplici e generalizzabili, riportati nella tabella 5.3, si segnalano quelli più dettagliati. Ad esempio, alcune Regioni (Veneto, Molise, Sicilia) differenziano la dimensione minima a seconda che l'azienda si trovi in zona svantaggiata o meno; l'Emilia-Romagna indica solo un generico “livello minimo di redditività economica” da

<sup>86</sup> Ad esempio l'Umbria che menziona specificatamente gli apicoltori con meno di 50 alveari e il Friuli Venezia Giulia che indica le imprese agricole e le cooperative agricole di conduzione terreni o le stalle sociali cooperative.

specificare poi nel *Piani operativi d'asse*; la Basilicata utilizza soglie di reddito lordo standard e differenza per tipi di coltura intensiva/estensiva e zone territoriali.

Altri elementi analizzati e richiesti dal Reg.1974/2006 sono i tipi di investimenti ammissibili e i requisiti comunitari di nuova introduzione per i quali può essere concesso il sostegno.

Per quanto riguarda i tipi di investimenti ammissibili<sup>87</sup> tutte le Regioni (tranne le due Province autonome) indicano anche gli investimenti immateriali oltre quelli materiali, purché questi siano collegati agli investimenti materiali e non superino una data percentuale del totale (tra il 5% e il 25%, a seconda della Regione).

I requisiti comunitari di nuova introduzione per i quali può essere concesso il sostegno sono indicati da tutte le Regioni tranne la Puglia e le due Province autonome. Tra questi, vengono in genere indicate le direttive “nitrati”, “Ippc” e il “pacchetto igiene”<sup>88</sup>. Sardegna, Emilia-Romagna e Campania riservano questo sostegno solo ai giovani agricoltori (beneficiari della misura 1.1.2).

È interessante notare come vengono regolamentate le sostituzioni, che sono escluse da tutti i Psr ex art.55, Reg.1974/2006; l'esclusione effettivamente riguarda in molti casi solo la possibilità di sostituire un macchinario con uno identico in tutto e per tutto, mentre non si impedisce la sostituzione con un altro bene di più avanzate caratteristiche tecnologiche che consenta risparmi di energia o inquinamento.

Nell'analisi dei Psr, particolare interesse riveste l'individuazione delle priorità da parte di ciascuna Regione, poiché esse sono un importante strumento di indirizzo della politica<sup>89</sup>. Non sempre, però, alla progettualità corrisponde un'effettiva realizzazione. Ne sono un esempio gli interventi di finanziamento indirizzati alla diffusione degli impianti energetici di micro-generazione. Tali investimenti per la realizzazione di impianti di biomasse sono compresi nella misura 1.2.1, che fissa la dimensione produttiva massima, in linea con il Psn, in 1 Megawatt. Sono ammissibili a finanziamento solo gli

<sup>87</sup> Le esclusioni sono quelle di cui alla norma del dettato comunitario. Inoltre la Provincia autonoma di Bolzano esclude in particolare gli investimenti nell'irrigazione e la Sicilia quelli per film plastici per tunnel in orto-floricoltura.

<sup>88</sup> La cosiddetta direttiva “Nitrati” è la Dir.1991/676/Cee; la “Ippc”-Prevenzione e riduzione integrati dell'inquinamento- è la Dir.1996/61/Cee, mentre il “pacchetto igiene” riguarda i Regg. 852/2004, 853/2004, 854/2004, 882/2004, 183/2005 e la Direttiva 2002/99/Cee.

<sup>89</sup> Ferma restando la facoltà, molto ricorrente, di individuare nel bando alcune priorità prima non specificate. Ad esempio, la Regione Lazio nel bando attribuisce una priorità assoluta ai possessori della qualifica di Iap.

impianti in grado di assicurare un approvvigionamento di materiale di origine animale e/o vegetale per almeno i 2/3 di provenienza aziendale. Questi parametri, però, alla luce dei consumi energetici delle aziende agricole e delle effettive disponibilità di biomasse, limiteranno la diffusione della micro-generazione alla sole tecnologie di piccolissima taglia, vanificando, in un certo senso, la *ratio* dell'intervento (Rete Leader, 2008).

In quasi tutti i Psr analizzati, le priorità sono riconosciute prima di tutto al tipo di settore (comparto) e al territorio (cfr. capitolo 2) in cui opera l'azienda e per tipologia di investimento, nonché ai giovani al primo insediamento, o comunque imprenditori con meno di 40 anni. Alcune Regioni (Friuli e Umbria) scelgono invece di non assegnare ai giovani una priorità, ma un finanziamento più elevato. Ci sono poi anche delle priorità diverse, in alcuni casi specifiche di un territorio, ne segnaliamo alcune. La Lombardia indica come prioritarie le innovazioni tecnologiche; la trasformazione di materia prima aziendale; l'energia da biomasse per autoconsumo. Il Piemonte la sicurezza sul lavoro, il risparmio idrico, l'ambiente, l'igiene e il benessere degli animali, il settore biologico o le produzioni di qualità e le razze locali. Il Veneto le aziende tabacchicole, le zone montane, il tipo di investimento. Le Marche indicano come priorità la qualifica di Iap, l'essere donna o giovane, il risparmio energetico in edilizia e le cooperative sociali di tipo B. La Campania privilegia l'attivazione congiunta di più misure, le aziende tabacchicole, la sicurezza sul lavoro, l'ambiente. La Calabria infine pone attenzione sul piano aziendale e l'agricoltura sociale svolta, in particolare, in strutture e su terreni confiscati ad attività mafiose.

Per quanto attiene alle priorità territoriali, va ricordato che il Psn sceglie di lasciare un discreto margine di autodeterminazione alle Regioni, con riferimento alla definizione della territorializzazione e alla possibilità di non escludere nessun territorio dalle politiche di sviluppo rurale. Generalmente per la territorializzazione vengono seguiti gli indirizzi di classificazione del Psn (cfr. capitolo 2) e si definiscono delle priorità (e non esclusività) di intervento con una scala solitamente a tre valori.

Altro elemento valutato nell'analisi dei singoli Psr è stata la formulazione di indicatori specifici per la valutazione finale. L'importanza degli indicatori specifici, quando segnalati, sta proprio nel fatto che non essendo obbligatori, denotano un interesse peculiare delle Regione al monitoraggio degli effetti degli investimenti finanziati su un dato settore o tipologia di imprenditore. Nelle Marche, ad esempio, si richiedono riscontri sulle attività economiche connesse e/o complementari a quella agricola; sull'ambiente, la sicurezza sul luogo di lavoro, l'igiene e il benessere degli animali; la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli; la qua-

**Tabella 5.4 - Tipologia e entità limite dell'investimento nella misura 1.2.1**

Regioni	Conto capitale	Conto interessi	Forme miste	Investimento minimo (euro)	Massimale (euro)
Piemonte	x	x	x		
Lombardia	x	x			
Bolzano	x				
Trento	x	x			500 mila (600 mila strutture)
Veneto	x			15/25 mila zone montane e non (7,5/15 mila se pacchetto giovani)	600 mila (1,2Meuro se coop)
Friuli V.G.	x			20 mila zone svantaggiate, 40 mila altre zone (10/20 mila approccio integrato o collettivo)	100 mila singolo (150 mila integrato e approccio collettivo) 250 mila per occupato fino a 1Meuro (1,15 integrato o collettivo) + 50 mila mis. 112+75 mila ambiente o qualità
Liguria	x				400 mila per Ul impegnata fino 1,6 Meuro
Emilia-Romagna	x	x		20 mila (10 mila per progetti di filiera). 5 Meuro (10 Meuro Ati o coop) per aiuti stato se compatibili	1,2 Meuro o 3 Meuro per Ati e coop (150 mila per piano investimenti per Ulu)
Toscana	x				
Umbria	x	x	x		
Marche	x			25 mila (15 mila se Pif)	1 Meuro aziende fino a 3 Ula (per tutte misure asse I) + 50 mila per Ula fino a 2 Meuro
Lazio	x	x		25 mila (5 mila se Pif o Pit)	1 Meuro (1,5) o 1,5 (2) trasformazione prodotto aziendale o en.rinnovabile imprese singole (associate) e comunque max 250 mila/Ulu
Abruzzo	x				
Molise	x	x		20 mila	180 mila (singole) 250 mila (coop o associate) + 90 mila euro per Ulu fino a max 500 mila 2,5/1 Meuro per Pif/aziende singole
Campania	x	x			
Puglia	x	x			
Basilicata	x	x	x		
Calabria	x	x	x		2,5 mila
Sicilia	x	x	x		1,5 Meuro (fase produttiva) 2,5 Meuro (investimenti di filiera)
Sardegna	x				
<b>Italia</b>	<b>20</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	-	-
Nord	8	4	1	-	-
Centro	5	2	1	-	-
Sud	7	6	3	-	-
Competitività	15	7	2	-	-
Convergenza	5	5	3	-	-

Fonte: Psr

lità; la quantità di energia rinnovabile prodotta e la diversificazione. L'Emilia-Romagna guarda a sistemi di certificazione; benessere animale e ambientale; energia prodotta; riduzione dell'effetto serra; agro-energia e cambiamenti climatici. La Lombardia chiede indicatori per il numero di giovani agricoltori; i beneficiari delle aree svantaggiate montane; le donne e gli investimenti ambientali. L'Abruzzo privilegia il “no food”; il risparmio energetico; la qualità; il risparmio idrico; la fertilità dei suoli e le tecniche ecocompatibili.

Per quanto attiene alle altre misure collegate, la 1.1.2 è di fatto connessa alla 1.2.1 in tutti i Psr, per l'obbligo di richiamo nel piano aziendale. Dodici Regioni elencano esplicitamente le altre misure collegate alla 1.2.1<sup>90</sup>.

Per quanto riguarda la tipologia di finanziamento, i dati sono quelli riportati nella tabella 5.4 da cui si evince un notevole ricorso a finanziamenti in conto capitale e in conto interessi e uno scarsissimo ricorso a forme miste.

Non essendo obbligatorio riportare l'entità massima dell'investimento, essa non è indicata in tutti i Psr, ma viene poi spesso indicata nei bandi. Interessante è la definizione anche di un minimo valore di investimento al di sotto del quale non si può accedere alla misura, che sta ad indicare una preferenza accordata alle imprese di maggiore dimensione o capacità progettuale. Il massimale si riferisce a tutto il periodo di programmazione e generalmente è calibrato o sul tipo di investimento o (come nel Lazio) per accordare una preferenza alle imprese associate.

Oltre all'entità dei massimali, il tipo di investimento si differenzia anche per l'entità del sostegno (in percentuale sul totale della spesa prevista) rapportato alla tipologia di beneficiario e alla zona in cui si trova l'impresa (o la maggior parte della Sau aziendale). Anche in questo caso, le Regioni si comportano in modo eterogeneo, pur nell'inquadramento della normativa comunitaria (tabella 5.5).

Peculiare il caso della Toscana che, indipendentemente dall'età del conduttore, assegna una quota di finanziamento del 60% per interventi in ambito di ambiente e sicurezza sul lavoro più una maggiorazione del 15% per le zone montane o svantaggiate.

Per quanto riguarda la selezione, elemento fondamentale per l'analisi della finalizzazione dell'intervento, un importante criterio è la definizione che i Psr adottano dell'espressione “miglioramento del rendimento globale dell'azienda agricola”, richiesto dal Reg.1698/2005 e ripreso nel Reg.1974/2006. In generale, si esige un piano aziendale che contenga il calcolo del reddito e la si-

<sup>90</sup> In genere sono collegate le misure 1.2.3, 1.1.1, 1.1.4.

tuazione dell'azienda prima e dopo l'investimento, ma le Regioni non sono molto chiare né riguardo ai requisiti da soddisfare, né al periodo di riferimento entro il quale si deve verificare il miglioramento. Nella tabella 5.6 vengono

**Tabella 5.5 – Percentuale di finanziamento concesso per le diverse tipologie e zone**

Regioni	Giovani	Giovani	Altri imprenditori	Altri imprenditori
	aree svantaggiate	altre zone	aree svantaggiate	altre zone
Piemonte	40-60 <sup>91</sup>	30-50	35-50	25-40
Lombardia	45	35	40	30
Bolzano	-	-	30-50 <sup>92</sup> 20-30	30-40 20-30
Trento	40-60 <sup>93</sup>	-	30-50	-
Veneto	55	45	40	30
Friuli V.G.	50-60 <sup>94</sup>	40-50	40-50	30-40
Liguria	60	50	50	40
Emilia-Romagna	35-50 <sup>95</sup>	35-45	35-45	35-40
Toscana	60	50	50	40
Umbria	60	50	50	40
Marche	35-60-50 <sup>96</sup>	30-50-40	35-50-40	30-40-30
Lazio	50-55 <sup>97</sup>	40-45	40-45	35
Abruzzo	60	50	50	40
Molise	60	50	50	40
Campania	60	50	50	40
Puglia	60 <sup>98</sup>	50	50	40
Basilicata	60	50	50	40
Calabria	60	50	50	40
Sicilia	60	50	50	40
Sardegna	60	50	50	40

Fonte: Psr

<sup>91</sup> In Piemonte la percentuale varia se si tratta di investimenti agrari o fondiari e in base alla fascia altimetrica.

<sup>92</sup> L'aiuto dipende dal settore (più elevato per quello zootecnico), dal tipo di investimento (strutture più dei macchinari) dalla zona, ma non dall'età del conduttore.

<sup>93</sup> La percentuale dipende dal comparto, dal tipo di intervento (macchine e attrezzature hanno aiuti minori). In generale viene concesso un 10% in più ai giovani entro 5 anni dall'insediamento e 10% in meno se l'azienda non svolge attività agricola a titolo principale.

<sup>94</sup> La percentuale varia se i beneficiari sono imprenditori singoli, collettivi, o presentano *Progetti integrati*.

<sup>95</sup> Investimenti in dotazioni o strutture.

<sup>96</sup> Varia se riferito a: trattori e macchine semoventi, investimenti prioritari settoriali, o altri investimenti.

<sup>97</sup> Il Lazio finanzia una quota maggiore per le strutture e un 5% in più per i Progetti integrati di filiera (Pif).

<sup>98</sup> In Puglia il contributo per l'acquisto di terreni è del 40% nelle zone svantaggiate e del 30% nelle altre zone, indipendentemente dall'età del conduttore.

riportate le quattro classi in cui sono stati raggruppati i diversi indicatori presentati nei Psr<sup>99</sup>.

Solo in due casi, Lombardia e Liguria, non vengono definiti gli indicatori o le tematiche che concorrono a determinare l'indice di performance globale delle imprese; le altre Regioni, definiscono, in media, ognuna sei indicatori sulla base dei quali verrà calcolato il miglioramento del rendimento globale della singola azienda che intende accedere ai contributi della misura<sup>100</sup>.

**Tabella 5.6 – Indicatori del rendimento globale nella misura 1.2.1**

Regioni	Indicatori economici o finanziari	Indicatori di responsabilità sociale	Performance ambientale	Management
Piemonte	x	x	x	x
Lombardia				
Bolzano	x		x	
Trento	x		x	x
Veneto	x			
Friuli V.G.		x		
Liguria				
Emilia-Romagna	x	x	x	x
Toscana		x	x	x
Umbria	x		x	x
Marche		x	x	x
Lazio		x	x	x
Abruzzo		x	x	x
Molise	x	x	x	x
Campania	x			
Puglia	x	x	x	x
Basilicata	x			
Calabria	x	x	x	x
Sicilia			x	
Sardegna	x	x	x	x
<b>Italia</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>14</b>	<b>12</b>
Nord	5	3	4	3
Centro	1	3	4	4
Sud	6	5	6	5
Competitività	8	9	11	10
Convergenza	4	2	3	2

Fonte: Psr

<sup>99</sup> Ogni Regione può aver indicato più di un indicatore ricadente nella stessa categoria; nella tabella 5.6 non viene riportato il numero di indicatori, ma solo la categoria di appartenenza.

<sup>100</sup> Per approfondimenti sul tema, cfr. Rete Rurale Nazionale, 2008.

## **5.5 Obiettivi e modalità di accesso alla misura 1.2.3 nei Psr italiani**

La motivazione della misura e i suoi obiettivi operativi sono chiaramente declinati in tutti i Psr. Essi sottolineano l'importanza di intervenire nel comparto della commercializzazione e trasformazione dei prodotti agricoli, in cui lo scenario di mercato vede la grande distribuzione assorbire quote sempre più rilevanti di valore del prodotto, con una progressiva riduzione dei margini per gli altri operatori del settore. La misura 1.2.3 si propone pertanto di contribuire a creare un settore agricolo e forestale più forte e dinamico puntando sulle priorità della modernizzazione e dell'innovazione delle catene agro-alimentare e forestale, in coerenza con l'obiettivo comunitario di un utilizzo sostenibile delle risorse naturali, presupposto indispensabile per raggiungere l'obiettivo strategico dell'asse 1.

La misura concorre, inoltre, al perseguimento della priorità di sostenere le aziende dei comparti produttivi in cui si verifica un calo di competitività e contribuisce al conseguimento dei seguenti obiettivi specifici: (a) "sostenere la razionalizzazione e l'innovazione dei processi nel segmento della trasformazione dei prodotti agricoli e forestali"; (b) "consolidare e stabilizzare la redditività del settore agricolo e forestale".

A riguardo, in un'ottica di allargamento dei potenziali mercati, la misura privilegia interventi finalizzati a qualificare le produzioni, ad aumentarne la distintività e ad introdurre tecnologie innovative volte a contenere i costi e ridurre l'impatto ambientale. Inoltre, concorre indirettamente anche agli obiettivi specifici dell'asse 2: "riduzione dei gas serra" e "tutela del territorio", attraverso l'adozione di tecnologie con minore impatto ambientale e la valorizzazione delle biomasse agroforestali a fini energetici.

In molti Psr emerge l'importanza di sostenere e aumentare l'aggregazione delle produzioni e dell'offerta, favorendo l'integrazione dei soggetti operanti nell'ambito delle singole filiere e garantendo un concreto trasferimento di beneficio economico ai produttori di base. Per questo motivo, generalmente, si privilegiano le imprese di trasformazione e/o commercializzazione di prodotti agricoli e forestali che dimostrano di operare in un contesto di filiera, definito come potenzialità di vendere/collocare le proprie produzioni, garantendo un'adeguata remunerazione per le aziende agricole che cedono la materia prima.

Per quanto riguarda l'ambito operativo della misura, è importante sottolineare che gli investimenti realizzati da aziende agricole e finalizzati alla trasformazione e commercializzazione di prodotti di prevalente origine aziendale non rientrano nel campo di applicazione della misura 1.2.3, bensì della misura 1.2.1.

Come sancisce la norma comunitaria, beneficiarie della misura sono le im-

prese che svolgono la fase di trasformazione e/o (a seconda delle Regioni) quella di commercializzazione dei prodotti agricoli.

Per “trasformazione” si intende generalmente qualunque trattamento di un prodotto agricolo in seguito al quale, il prodotto ottenuto rimane comunque un prodotto definito come “agricolo” (ad esempio, l’estrazione di un succo di frutta o la macellazione di animali da carne)<sup>101</sup>. Per commercializzazione di un prodotto agricolo si intende la detenzione o l’esposizione ai fini della vendita, la messa in vendita, la consegna o qualsiasi altra modalità di immissione sul mercato (ad esempio, imballaggio, porzionatura, confezionamento).

Generalmente le Regioni predispongono due sottomisure o azioni diverse per i prodotti agricoli e forestali primari, solo in sette casi è prevista una misura unica (Lombardia, Liguria, Abruzzo, Puglia, Calabria e Sicilia; la Provincia autonoma di Bolzano prevede una misura unica, ma con disposizioni specifiche per prodotti agricoli e forestali).

Il Piemonte predispone tre azioni per la misura: (a) accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli; (b) accrescimento del valore aggiunto dei prodotti forestali; (c) sviluppo delle microimprese di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli. Le azioni (a) e (b) trovano applicazione su tutto il territorio regionale, mentre l’azione 3 trova attuazione esclusivamente nell’ambito dei Piani di sviluppo locale (Psl) dei Gal nonché nell’ambito della programmazione integrata di cui alla misura 3.2.2 – Sviluppo e rinnovamento dei villaggi.

Questa analisi si concentra sull’azione della misura 1.2.3 che è rivolta al settore agricolo, rinviando per i prodotti forestali al capitolo 8. I beneficiari sono, come accennato, le Pmi così come delineate nella racc. 2003/361/Ce<sup>102</sup> e le imprese che occupano meno di 750 addetti o hanno un fatturato annuo inferiore ai 200 milioni di euro, ma ci sono anche quattro Regioni che scelgono di rivolgere la misura solo alle Pmi.

<sup>101</sup> Allegato I al Trattato istitutivo dell’Unione. Vi sono comunque alcune eccezioni esplicite, come ad esempio nel caso della Liguria che include anche un prodotto, il pesto, che non fa parte dell’elenco dell’allegato.

<sup>102</sup> La raccomandazione 2003/261/Ce della Commissione definisce la categoria delle micro-imprese, delle piccole imprese e delle medie imprese (Pmi) che è costituita da “imprese che occupano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di euro oppure il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di euro. Nella categoria delle Pmi si definisce piccola impresa un’impresa che occupa meno di 50 persone e realizza un fatturato annuo o un totale di bilancio annuo non superiori a 10 milioni di euro.” Inoltre “si definisce micro-impresa un’impresa che occupa meno di 10 persone e realizza un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiori a 2 milioni di euro”.

Nella tabella 5.7 vengono confrontati i principali elementi valutati nei diversi Psr.

**Tabella 5.7 - Requisiti oggettivi e soggettivi per accedere alla misura 1.2.3**

Regioni	Intensità aiuto* (percentuale)	Investimento minimo (euro)	Investimento massimo (milioni di euro)	Legame minimo produzione primaria (percentuale)
Piemonte	40 (20)		bandi	60
Lombardia	40 (20)			60
Bolzano	dal 20 al 40			
Trento	dal 20 al 40 dipende dal settore (20)			
Veneto	30/40 micro zone montane (20)	200 mila (ortofrutticolo)	2 per singolo bando	
Friuli V.G.	dal 25 al 40	da 75 mila 1250 mila	da 1,5 a 3,5	
Liguria	40 se costo totale minore 2 Meuro; 20 se maggiore			20
Emilia-Romagna	40 (20)	500 mila (1 Mln.euro per >750)	5 (7,5 se impresa con più di 750 addetti)	75
Toscana	40 (20)			
Umbria	40 (20)			Materia prima aziendale <49
Marche	40 Pif-30 altro (20-15)		3 (intera programmazione)	70
Lazio	40 (20)	100 mila (50 mila se PI)	5	
Abruzzo	40	50 mila	0,5	60
Molise	40			
Campania	50			
Puglia				
Basilicata	50 (25)			60
Calabria	50 (25)			5
Sicilia	50 (45 no allegato I)		(200 mila euro per de minimis)	
Sardegna	40 (20)			70

\* Poiché il Reg.1698/2005 prevede che l'aiuto sia dimezzato per le imprese con meno di 750 addetti, o con un fatturato annuo inferiore a 200 milioni di euro, nella tabella sono riportate tra parentesi le percentuali per tali imprese.

Fonte: Psr

Non tutti i Psr indicano i volumi massimi e minimi di spesa ammissibile, demandando spesso ai bandi la definizione di questi elementi<sup>103</sup>.

L'intensità dell'aiuto è simile in tutte le Regioni e corrisponde ai massimali fissati dal Reg.1698/2005. In alcuni casi sono previste percentuali di finanziamento specifiche, come in Friuli, dove l'intensità dell'aiuto varia a seconda della classificazione dell'impresa e del tipo di investimento: maggiore per strutture (fabbricati e impianti connessi) minore per altri investimenti. Nella Provincia autonoma di Bolzano varia dal 20 al 40% a seconda del settore, dell'impresa beneficiaria e del tipo di investimento. In Sicilia l'aiuto è ridotto al 45% se il prodotto finale non è compreso nell'allegato I del Trattato.

Interessante è, quando previsto, il legame minimo con la produzione primaria, ovvero il collegamento (da dimostrare, se non si tratta di cooperative, tramite dei contratti) con le aziende di produzione del prodotto primario. Tale margine rappresenta un reale collegamento con le aziende agricole e, a volte, è accompagnato anche da un vincolo di produzione locale, come in Friuli. L'Umbria pone come vincolo che la materia prima aziendale sia minore del 49% della produzione agricola acquistata sul mercato.

Per quanto riguarda la selettività, in totale sono 12 le Regioni che richiedono obbligatoriamente la redazione di un *business plan* (tabella 5.8) per accedere alle risorse della misura: due nel Nord, tre nel Centro e sette nel Sud; ovvero sette Regioni competitività e cinque convergenza. Come accadeva per la misura 1.2.1, anche in questo caso il ricorso ad un piano aziendale denota *ceteris paribus* una maggiore selettività dell'azione, che si dimostra più "mirata" e vincolata, nella strategia, al progetto presentato.

Le priorità sono spesso individuate per comparto, tipologia di azione e territorio. Ci sono poi alcuni Psr che ne individuano altre trasversali, oggettive o soggettive.

Fra le priorità trasversali l'Emilia-Romagna indica le azioni per l'integrazione di filiera, per l'adozione di nuovi processi e tecnologie, la certificazione di processo, prodotto o ambientale, e per le produzioni biologiche o di qualità. Il Piemonte privilegia le produzioni biologiche, le certificazioni prodotto, di processo o ambientali e gli investimenti che non comprendono acquisizione immobili e/o acquisto terreni. La Campania considera sia requisiti soggettivi

<sup>103</sup> In Friuli Venezia Giulia, i volumi minimo e massimo di spesa ammissibile variano a seconda che si tratti di imprese micro, piccole, medie o altre, ed è previsto un massimale aggiuntivo se il 50% del prodotto lavorato è di origine regionale, o se si fanno investimenti relativi all'utilizzo di fonti energetiche agricole, forestali o fotovoltaiche.

**Tabella 5.8 - Priorità di selezione e ricorso al business plan**

<b>Regioni</b>	<b>Priorità</b>	<b>Business Plan</b>
Piemonte	Territoriali, per comparto, interventi, produzioni biologiche, ecc	
Lombardia	Op, innovazioni tecnologiche, biomasse per energia, Pi, comparti e zone	
Bolzano		
Trento	Per comparto e per tipologia di intervento	Sì
Veneto	Pif, settoriali	
Friuli V.G.	Per comparto, territoriali, per tipologia di investimento	Sì
Liguria	Qualità, riduzione costi, riduzione impatto ambientale, Per comparto, territoriali, per tipologia di investimento	
Emilia-Romagna	Trasversali e per comparto, territoriali, per tipologia di investimento	
Toscana	Per comparto, territoriali, per tipologia di investimento	
Umbria	Per comparto, territoriali, per tipologia di investimento	Sì
Marche	Per comparto, territoriali, per tipologia di investimento, riduzione impatti ambientali e Gas (Gruppi di acquisto solidale)	Sì
Lazio	Per comparto, territoriali, per tipologia di investimento	Sì
Abruzzo	Per comparto, territoriali, per tipologia di investimento, soggetti associati	Sì
Molise	Per comparto, territoriali, per tipologia di investimento	Sì
Campania	Oggettivi, soggettivi, valutazione progetto, per comparto	Sì
Puglia	Per comparto, territoriali, per tipologia di investimento	Sì
Basilicata	Per comparto, territoriali, per tipologia di investimento	Sì
Calabria	Settoriali, territoriali, qualità, ambiente	Sì
Sicilia	Trasversali, per comparto, per tipologia e Op	Sì
Sardegna	Trasversali, per comparto e per tipologia di intervento	

Fonte: Psr

del richiedente<sup>104</sup> che requisiti oggettivi dell'azienda<sup>105</sup>, ma pure la validità del progetto presentato.

Anche in questo contesto, come per la misura 1.2.1, l'indicazione delle diverse priorità è sicuramente importante per definire la politica regionale di indirizzo degli investimenti, fermo restando che la reale applicazione di tale indirizzo avviene attraverso l'assegnazione dei punteggi dichiarati nei bandi.

<sup>104</sup> Tra i requisiti oggettivi vengono elencati: capitale sociale pari almeno al 10% dell'importo totale dell'investimento, prevalenza di donne nella compagine sociale, essere in regola con i versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali a carico del richiedente e dei lavoratori.

<sup>105</sup> La quantità di produzione certificata a vario titolo, l'occupazione media dell'ultimo triennio espressa in Ula, la validità del piano di gestione, l'utilizzo di materia prima proveniente da aziende provviste di certificazioni ambientali, la partecipazione a forme associative.

Vi sono poi diversi modi di procedere. Generalmente le graduatorie sono uniche; le Marche però, ad esempio, attivano due procedure di selezione distinte, con specifica assegnazione di risorse: la prima per interventi compresi in progetti di filiera, la seconda per quelli individuali. In Piemonte, la misura è attuata con due modalità a seconda che si tratti di interventi con approccio per strategia aziendale o nell'ambito di programmi finalizzati.

## **5.6 Le altre misure della politica strutturale**

### ***5.6.1 La misura 1.2.4 – Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nel settore agricolo e alimentare***

Per la misura 1.2.4, come anticipato, è stato analizzato il Psr della Regione Sicilia, per il quale l'obiettivo della misura è garantire che “i settori agricolo, alimentare e forestale traggano vantaggio dalle opportunità di mercato attraverso approcci innovativi generalizzati per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie anche nell'ottica della sostenibilità ambientale, nonché per la promozione e lo scambio della conoscenza tecnica, economica, gestionale e scientifica.” La misura sostiene progetti di cooperazione per il trasferimento, la verifica e il collaudo dell'innovazione finalizzata alla competitività delle imprese.

Con il coordinamento da parte dell'Assessorato regionale dell'agricoltura, la misura prevede interventi nell'ambito del trasferimento applicativo, il collaudo dei risultati della ricerca all'interno delle imprese e l'introduzione di azioni innovative riguardanti i processi, i prodotti, le tecnologie nelle varie fasi delle filiere produttive e la relativa diffusione. Potranno essere previste anche azioni di trasferimento e di collaudo delle innovazioni derivanti dalla sperimentazione eseguita in ambiti extraregionali. In ogni caso sono escluse le attività di ricerca.

Nel Psr vengono definiti i tipi di partner coinvolti nei progetti di cooperazione<sup>106</sup>. La presenza di produttori primari nei settori agricolo e forestale è sempre obbligatoria per l'accesso alla misura. Prioritario, nella selezione, è il settore di appartenenza del progetto.

Il sostegno è erogato in conto capitale e il livello di contributivo è pari al 100% dell'importo complessivamente ammesso a finanziamento. Il volume massimo di investimento per progetto di cooperazione è un milione di euro.

<sup>106</sup> Associazioni temporanee di scopo tra produttori agricoli e/o produttori forestali, singoli o associati, industrie di trasformazione e/o commercializzazione, imprese fornitrici di strumenti, tecnologie e servizi all'attività agricola e/o agroindustriale, soggetti pubblici e privati operanti nel settore della ricerca e sperimentazione pre-competitiva.

### ***5.6.2 La misura 1.2.5 – Miglioramento e sviluppo delle infrastrutture in parallelo con lo sviluppo e l'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura***

Nella Regione Campania, che dedica alla 1.2.5 oltre il 40% dei fondi stanziati per la politica strutturale, “la misura viene attivata per favorire la competitività delle aziende agro-forestali, migliorare le condizioni socio economiche del contesto territoriale, nonché per ridurre gli impatti ambientali.” Attenzione particolare è rivolta all’ottimizzazione dell’uso della risorsa idrica a livello comprensoriale, all’agevolazione della movimentazione di merci agricole attraverso il potenziamento della rete di trasporto e all’incoraggiamento della produzione di energia da fonti alternative rinnovabili.

La misura si articola nelle seguenti sottomisure: 1. Gestione delle risorse idriche ad uso prevalentemente irriguo (beneficiari: i Consorzi di bonifica); 2. Viabilità rurale e di servizio forestale (beneficiari: Comuni, Enti parco, Comunità montane); 3. Approvvigionamento energetico (beneficiari: Comuni, Enti parco, Comunità montane).

Gli ambiti territoriali di applicazione e le tipologie di intervento sono indicati per ciascuna sottomisura.

Le spese ammissibili a finanziamento riguardano opere i cui costi sono desumibili dal vigente prezzario regionale delle opere pubbliche.

Il contributo pubblico può essere concesso fino alla concorrenza del 100% della spesa ammissibile.

La realizzazione di infrastrutture, ai fini dell’ammissibilità al finanziamento, è subordinata ai criteri specificamente elencati<sup>107</sup>.

La selezione dei progetti è effettuata sulla base dei criteri sottoposti alla valutazione del Comitato di sorveglianza e riportati nel bando, tenendo conto tra l’altro dei seguenti elementi per le singole sottomisure: (a) Gestione delle risorse idriche ad uso prevalentemente irriguo: requisiti oggettivi del richiedente (indice di ruralità: Sau/Sat); validità del progetto (economicità dell’intervento: costo/ha asserviti; proposte innovative; prestazione ambientale dell’intervento); (b) Viabilità rurale: aspetti territoriali (macroarea di appartenenza, ruralità del territorio, numero di aziende servite, ettari interessati all’intervento); caratteristiche del progetto (cantierabilità del progetto, soluzio-

<sup>107</sup> Presentazione di un progetto redatto ai sensi del DLgs 163/2006 e successive modifiche e integrazioni, corredato di tutte le autorizzazioni previste dalla normativa vigente; parere favorevole dell’Autorità di bacino territorialmente competente per i casi previsti dalle rispettive discipline normative e/o misure di salvaguardia. Inoltre, relativamente agli interventi della sottomisura 1, non sono ammissibili a finanziamento progetti riguardanti opere per le quali non si disponga di concessione d’uso delle acque ed è richiesta la conformità alla direttiva quadro sulla tutela delle acque.

ni innovative proposte, grado di collegamento con altri assi viari, complementarietà nel sistema viario, distanza dal centro abitato, localizzazione<sup>108</sup>, economicità del progetto); (c) Approvvigionamento energetico: requisiti oggettivi del richiedente (indice di ruralità: Sau/Sat).

### ***5.6.3 La misura 1.2.6 – Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e introduzione di adeguate misure di prevenzione***

Il ricorso alla misura trova giustificazione nell'analisi di contesto del Psr della Regione Umbria che presenta il 24,5 per cento della superficie a rischio idrogeologico e più di 40 mila frane di diverso grado di complessità e gravità. Inoltre, l'Umbria è una regione ad elevato rischio sismico e in cui, a causa degli effetti dei cambiamenti climatici, è aumentato anche il rischio di alluvioni. In tale contesto, anche l'attività agricola, è soggetta a crisi e rischi dovuti a fattori ambientali e climatici che sfuggono al controllo degli agricoltori. Pertanto una corretta gestione delle crisi dovuta a danni arrecati dalle calamità naturali costituisce uno strumento essenziale per la sostenibilità e la competitività del settore agricolo.

L'aiuto è destinato a compensare i danni a strutture e dotazioni al servizio delle aziende agricole e forestali, nonché alle infrastrutture rurali, causati da calamità naturali riconosciute (terremoti, valanghe, frane ed inondazioni) nel rispetto delle norme in materia di aiuti di Stato nel settore agricolo.

L'intensità dell'aiuto è prevista fino al 100% del costo dell'investimento ammissibile a titolo di indennizzo dei danni materiali subiti. L'area di intervento è rappresentata dal territorio regionale delimitato dalla calamità naturale; la delimitazione è effettuata da appositi provvedimenti emanati dalle autorità competenti.

Beneficiari sono gli imprenditori agricoli, singoli e associati, ai sensi dell'art.2135 del codice civile, per quanto riguarda i danni al capitale fisico presente nelle aziende agricole. Per quanto riguarda i danni arrecati alle infrastrutture rurali, sono beneficiari gli enti di diritto pubblico e le altre autorità pubbliche: i comuni e loro associazioni (Comunità montane ed Unioni di comuni) le proprietà collettive con terreni in uso comune quali Comunanze agrarie o simili (associazioni agrarie di cui alla legge 16 giugno 1927, n.1766)<sup>109</sup>.

Non sono previste priorità specifiche.

<sup>108</sup> Zone Sic e Zps, Area Doc, Dop o Igt, altimetria.

<sup>109</sup> In altri casi, come ad esempio in Liguria, sono beneficiari solo gli enti pubblici.

## 5.7 I bandi per la politica strutturale

Una prima analisi dello stato di attuazione della politica può essere compiuto attraverso la analisi dei bandi attivati per ogni misura. In tabella 5.9 è riportato il numero di bandi che, nel sito del Mipaaf, risultavano emessi alla data del 9 marzo 2009. Appare subito evidente il ritardo del Sud Italia, che in molti casi non ha emesso nessun bando per tutte le misure della politica strutturale. Le Regioni più virtuose, all'opposto, sono Toscana e Veneto. A livello di singola misura, come ci si poteva attendere, la 1.2.1 e la 1.2.3 sono quelle per le quali è stato emesso un maggior numero di bandi, coerentemente con gli impegni di spesa che fanno loro capo.

**Tabella 5.9 - I bandi attivati per Regione per le misure della politica strutturale**

Regioni	Misura 1.2.1	Misura 1.2.3	Misura 1.2.4	Misura 1.2.5	Misura 1.2.6	Totale
Valle d'Aosta	NA	-	NA	NA	NA	0
Piemonte	2	1	1	-	NA	4
Lombardia	1	1	1	-	-	3
Trento	1	2	NA	2	NA	5
Bolzano	1	1	1	1	NA	4
Veneto	4	1	2	2	NA	9
Friuli V.G.	1	2	-	-	NA	3
Emilia-Romagna	1	1	-	NA	NA	2
Liguria	1	1	1	1	-	4
Toscana	3	4	-	-	NA	7
Marche	1	1	-	-	NA	2
Umbria	1	1	-	-	-	2
Lazio	1	2	1	2	NA	6
Abruzzo	2	-	-	NA	NA	2
Molise	-	-	-	-	-	0
Campania	1	1	-	-	NA	2
Puglia	-	-	-	-	NA	0
Basilicata	-	-	-	-	NA	0
Calabria	1	1	1	1	-	4
Sicilia	-	-	-	-	-	0
Sardegna	1	-	-	-	NA	1
<b>Italia</b>	<b>21</b>	<b>20</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>55</b>
Nord	12	10	5	5	0	32
Centro	6	8	1	2	0	17
Sud	3	2	1	1	0	6
Competitività	19	18	6	7	0	49
Convergenza	2	2	1	1	0	6

Legenda: - misura attivata, ma bando non emesso; NA = misura non attivata.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Mipaaf e siti regionali (aggiornato al 09/03/2009)

### **5.7.1 Un approfondimento sui bandi della misura 1.2.1<sup>110</sup>**

La misura in oggetto è, come accennato, molto rilevante dal punto di vista finanziario e strategico, di conseguenza molte Regioni hanno già attivato anche più bandi e altrettante Regioni, per il periodo in cui non era ancora stato approvato il Psr in sede comunitaria, hanno emanato bandi di pre-adesione. I bandi di pre-adesione sono stati aperti considerando che gli interventi previsti dalla misura 1.2.1, oltre a comportare tempi di realizzazione significativamente lunghi, richiedono un'adeguata programmazione sotto il profilo sia tecnico che economico, da parte dei potenziali beneficiari. Inoltre, il sostegno finanziario pubblico alla realizzazione di interventi strutturali nelle aziende agricole si è esaurito con la chiusura dei termini di ricezione delle domande nell'ambito del precedente periodo di programmazione, determinando di fatto un'interruzione piuttosto lunga della possibilità di accesso a sovvenzioni pubbliche. Attraverso le domande di pre-adesione, è possibile ammettere ad investimento interventi già realizzati prima dell'apertura del bando definitivo<sup>111</sup>, permettendo così di non interrompere la programmazione a livello aziendale. Generalmente, all'uscita del bando definitivo, le domande di pre-adesione debbono essere obbligatoriamente ripresentate<sup>112</sup> tranne che in alcune eccezioni, in cui si finanzia una graduatoria di sole domande di pre-adesione.

Alla data del 9 marzo 2008 i bandi attivati per misura 1.2.1 (tabella 5.10) sono stati 19<sup>113</sup>. Solo Sicilia, Puglia, Basilicata e Molise, non hanno ancora emanato bandi, segnalando come il problema del ritardo sia peculiare di molte Regioni convergenza e del Mezzogiorno. La Basilicata, pur non avendo emesso il bando, ha predisposto comunque un documento sui criteri di selezione delle operazioni da finanziare in cui viene stabilito il peso massimo, in termini di punteggio percentuale, attribuito a ciascuna tipologia di misura<sup>114</sup>.

<sup>110</sup> Nell'analisi che segue non è stato preso in considerazione il bando della Regione Sardegna, attivato il 30/12/2008, in quanto non presente sul sito del Mipaaf alla data dell'aggiornamento dello studio. Tale bando è stato comunque riportato nella tabella di riepilogo precedente per completezza di informazione.

<sup>111</sup> Ci sono alcune eccezioni alla norma generale di non ammissibilità a sostegno di interventi iniziati prima dell'apertura del bando. Ad esempio per la Provincia autonoma di Trento sono ammissibili investimenti antecedenti al bando, ma non antecedenti al 1 gennaio 2008.

<sup>112</sup> Tale ripresentazione può spesso avvenire solo nella prima sottofase del bando (come succede ad esempio per Marche e Lazio).

<sup>113</sup> Non considerando le pre-adesioni e i piani provinciali dell'Emilia-Romagna, ma contando solo quello regionale che sottintende l'avvio degli altri. Inoltre il bando del Veneto è stato considerato come singolo, benché comprendente quattro azioni.

<sup>114</sup> Allo stadio attuale di attuazione della misura non si possono quindi effettuare valutazioni sull'effettiva selezione realizzata.

**Tabella 5.10 - Caratteristiche dei bandi regionali per la misura 1.2.1 (situazione al 31 dicembre 2008)**

Regioni	Bandi	Data scadenza	Modalità emanazione	Annuali/pluriennali
Piemonte	preadesione	17/03/2008	blocco misure 112, 121	una tantum
	ripresentazione obbligatoria domande	24/10/2008	blocco misure 112, 121	una tantum
	bando	17/11/2008	blocco misure 112, 121, 311	annuale
Lombardia	bando	30/06/2010	singola misura	pluriennale con sottofasi
Bolzano	procedura a sportello aperto	31/07/2008		pluriennale
Trento	bando	31/07/2008	blocco misure 112, 121, 311	annuale
Veneto*	azione M	17/07/2008		annuale
	azione E	17/07/2008		annuale
	azione F	17/07/2008		annuale
	azione A	31/10/2008		annuale
Friuli V.G.	bando	28/11/2008	singola misura	annuale
Liguria	preadesione	Approvazione Psr	blocco 10 misure	una tantum
	procedura a sportello aperto	31/12/2008	blocco misure 112, 121, 311	pluriennale
Emilia-Romagna	preadesione	31/12/2008	blocco misure 112, 121, 1.2.3	annuale
	ex-bieticoltori	31/12/2008	singola misura	annuale attuato dalle province
	programma operativo di misura 1.2.1	31/12/2013	singola misura	pluriennale sottofasi nel Po
Toscana	bando	09/06/08 (31/12 degli anni successivi)	singola misura	pluriennale con sottofasi
	bando (fase 2)	21/01/2009	singola misura	annuale
Umbria	preadesione	approvazione Psr	singola misura	una tantum
	bando	31/03/2011	blocco misure 112, 121, 1.2.3	pluriennale con sottofasi
Marche	bando	16/11/2009	blocco 6 misure (111, 112, 114, 121, 226, 311)	pluriennale con sottofasi
Lazio	bando	20/06/2010	singola misura	pluriennale 4 sottofasi
Abruzzo	preadesione	approvazione Psr	blocco misure 111, 112, 121, 113, 123	una tantum
	ex-bieticolo	30/09/2011	singola misura	pluriennale
	bando	30/06/2010	singola misura	pluriennale
Campania	bando	provvedimento regionale interruttivo	singola misura	pluriennale
Calabria	bando	03/11/2008	blocco di 16 misure	annuale

\* Singola misura con 4 azioni specifiche: M zone montane; E energia biomasse; F filiere corte; A adeguamento norme. Fonte: Psr

Le Regioni hanno mostrato una leggera preferenza per bandi pluriennali (undici) piuttosto che annuali (otto). Anche i primi, comunque, presentano solitamente scadenze intermedie e relative graduatorie. In Abruzzo il bando ha valenza dal 1 gennaio 2008 al 15 settembre 2012, ma le domande di aiuto possono essere presentate fino al 30 giugno 2010. In Liguria l'accesso alla misura è previsto per l'intero periodo di programmazione, ma le disposizioni dell'atto (bando) cessano la loro efficacia il 31 dicembre 2010. In Friuli Venezia Giulia le domande individuali vengono presentate nei primi tre anni di programmazione. In Campania si ricorre ad un cosiddetto "bando a scadenza aperta", che consente, per gli interventi che comportano investimenti, la presentazione delle domande senza soluzione di continuità tra la data di avvio operativo dei singoli bandi e la data di chiusura dei rispettivi termini, stabilita con provvedimento regionale interruttivo.

Per quanto riguarda le tipologie di bando, sono peculiari i casi di Bolzano e Liguria che attivano il cosiddetto "procedimento a sportello". Questa procedura viene utilizzata perché si ritiene necessario garantire la possibilità di presentare le domande di sostegno in qualunque momento.

Le Regioni applicano la misura 1.2.1 su tutto il proprio territorio, pur con delle priorità; solo il Veneto, ad esempio, esclude le zone montane dall'accesso ad alcune azioni, essendo prevista per esse un'azione specifica (cfr. tabella 5.10, azione M).

Per la dimensione minima di accesso alla misura, i bandi riportano le limitazioni del Psr, quando presenti, o ne introducono di nuove se non erano previste (come nel caso della Lombardia e del Piemonte).

Per quanto riguarda l'istruttoria, dieci Regioni e le due Province autonome la delegano alle Province, in base all'ubicazione dell'unità interessata, mentre si riservano il controllo del rispetto dei criteri dei Psr.

Anche le modalità di gestione sono diverse passando da una Regione all'altra. Alcune Regioni, come il Piemonte, prevedono una gestione "partecipata". La graduatoria è regionale. Le province ricevono, esaminano e definiscono le domande e formano gli elenchi di pagamento; la Regione ha funzione di programmazione, vigilanza, indirizzo e coordinamento.

In Veneto vengono formulate quattro graduatorie separate per le quattro azioni<sup>115</sup>, mentre molte Regioni (tra cui Friuli Venezia Giulia, Umbria, Marche, Lazio, Calabria, Campania e Lombardia) hanno un'unica graduatoria regionale. L'Abruzzo affida l'istruttoria alle province che formano, ogni tre mesi, due graduatorie provinciali individuate in base al tipo di investimento, poi

<sup>115</sup> Per i Progetti integrati sono responsabili l'Autorità di gestione e il Nucleo di valutazione.

unite in due graduatorie regionali sulla base delle quali sono concessi i finanziamenti. La Liguria prevede quattro gradi di priorità che individuano quattro diverse graduatorie e i fondi vengono divisi a seconda delle priorità in quote decrescenti: 40%, 30%, 20%, 10%.

L'Emilia-Romagna demanda alle province la predisposizione dei bandi per la ricezione delle domande di aiuto, ma predispone un *Programma operativo di misura* che determina gli elementi comuni ai bandi e le parti da definire ad essi demandate, come gli elementi relativi alla sequenza e alla tempistica del procedimento (presentazione domande, istruttoria, criteri di selezione, approvazione graduatorie, concessione e liquidazione degli aiuti, comunicazioni ai beneficiari) e i vincoli e le prescrizioni in capo ai richiedenti, nonché le modalità di controllo e il sistema sanzionatorio. È previsto inoltre che nel bando siano in particolar modo riportate: le date entro cui possono essere presentate le domande di contributo con riferimento a ciascuna graduatoria; la percentuale di *budget* attribuita a ciascuna graduatoria; il responsabile del procedimento, struttura preposta all'istruttoria, uffici presso i quali è possibile l'accesso agli atti; ogni altra prescrizione necessaria alla corretta attuazione del procedimento di erogazione degli aiuti.

Per quanto riguarda la disponibilità finanziaria, le percentuali di fondi stanziati per i primi bandi sul totale di quelli disponibili per la misura 1.2.1, si differenziano in maniera non sostanziale tra le Regioni. Dal confronto dei fondi a disposizione della misura con i fondi attivati dal singolo bando, emerge che le Regioni che hanno già stanziato gran parte dei fondi in programma, sono per lo più quelle che hanno emesso bandi pluriennali, mentre quelle che hanno preferito lasciare un più ampio margine di spesa per fasi successive della programmazione, hanno per la maggior parte previsto bandi annuali.

Di particolare interesse è l'assegnazione dei punteggi alle domande in base alle priorità stabilite. Infatti le priorità sono un importante strumento di indirizzo di una politica, ma solo se (e nel limite in cui) ad esse viene assegnato un punteggio tale da renderle efficaci in sede di formazione della graduatoria.

Alcune Regioni attribuiscono uno scarso punteggio a elementi che giudicavano prioritari, vanificando così gli sforzi di selezione; la maggior parte dà molta rilevanza al settore e alla tipologia di intervento e meno alle caratteristiche dell'imprenditore o dell'investimento. A questo riguardo, ci sono Regioni, come il Piemonte, in cui l'attivazione delle priorità previste dalla misura verrà valutata sulla base del numero delle domande e dell'importo del sostegno previsto; altre invece che delineano già i tratti della valutazione. Nelle Marche, ad esempio, conta molto la priorità dell'investimento nelle tipologie indicate nel Psr (50% del punteggio); il titolo di Iap del conduttore: 25%; l'età e il genere del conduttore (8% per giovani e donne).

In Lombardia vengono assegnati punti aggiuntivi elevati alla coerenza con la programmazione provinciale. A Trento vengono assegnati punti aggiuntivi ai progetti presentati per accedere alla misura 1.1.2 (30 punti); alle donne iscritte all'Archivio provinciale imprenditrici agricole (10 punti), ai giovani (8 punti), agli investimenti maggiori di 80 mila euro (10 punti) e alla creazione di micro-filiere (20 punti). In Veneto il punteggio è attribuito in base al settore, alla tipologia e priorità dell'azione e c'è molta differenza tra priorità strategica (30 punti) e bassa (8 punti).

Nel Lazio il *Pacchetto giovani* (capitolo 4) e il titolo di Iap sono priorità assolute per cui vanno in testa alla graduatoria; ci sono poi alcune priorità settoriali (tabacco: 100 punti).

In Campania non ci sono i punti per settore e intervento, ma solo per innovazione, ambiente, giovani, imprenditorialità femminile e altri.

La problematica del piano aziendale, è affrontata in modo ancora una volta eterogeneo; ci sono Regioni che prevedono modelli prestampati anche molto dettagliati (Trento, Liguria, Umbria, Abruzzo, Campania) che rendono i diversi piani più oggettivamente confrontabili e valutabili; altre Regioni che prevedono solo il ricorso a un piano aziendale, senza poi pesarne i contenuti in sede di istruttoria e di formazione delle graduatorie. In alcuni casi si fa esplicita menzione alla valutazione degli elementi del progetto tramite *business plan*, come ad esempio in Lombardia e in Abruzzo (in cui vengono assegnati 2 punti per ogni aspetto progettuale fino a un massimo di 10). Interessante è il caso del Piemonte, in cui il piano aziendale deve provare un aumento del reddito netto, eccetto il caso in cui si dimostri che gli investimenti abbiano effetto positivo su ambiente, igiene e benessere animale, accordando così una netta predilezione per sostenibilità e responsabilità sociale, anche a scapito della redditività.

## **5.8 Considerazioni conclusive**

La politica strutturale ha sicuramente un ruolo economicamente e strategicamente rilevante nella politica di sviluppo rurale italiana, ma quanto tale ruolo sia effettivamente efficace per migliorare le strutture dell'agricoltura e la competitività delle unità di produzione e trasformazione dei prodotti agricoli, non è così immediato da valutare. Risposte più complete a riguardo potranno derivare da una analisi che, quando sarà possibile, esamini le domande, i risultati delle istruttorie e i finanziamenti concessi.

Importante è la dimensione della spesa per tale politica, che denota una predilezione non per nuove metodologie, ma per canali ormai noti e collaudati di attuazione della politica di sviluppo rurale. Le Regioni convergenza effettivamente spendono più delle altre per le politiche strutturali; ma la differenza

non appare così marcata come ci si sarebbe potuti attendere in considerazione del maggiore ritardo.

La priorità di intervento della misura è ancora, ovviamente, lo sviluppo del settore e il sostegno della stabilità reddituale dei suoi addetti, ma la logica dell'intervento non prescinde, almeno a livello teorico, da strategie coerenti con la sostenibilità delle attività agricole, il ricorso a fonti rinnovabili, il miglioramento del benessere e dell'igiene degli animali, l'innovazione di prodotto e di processo.

Per quanto concerne i contenuti della politica, emerge una certa ricerca di selettività nell'individuazione di soggetti e progetti da finanziare, elemento fondamentale per passare dalle erogazioni "a pioggia" ad una strategia trasparente e selettiva. Su questo aspetto, si notano importanti differenze tra le Regioni.

A livello soggettivo, centrale è il ruolo dell'imprenditore, cioè di colui che, "rischiando in proprio e mettendo in gioco la sua professionalità, imposta e realizza una strategia di medio-lungo periodo rivolta a produrre valore" (Sotte e Ripanti, 2008). In questo senso, solo quattro Regioni riconoscono valore al titolo di Iap e lo definiscono un requisito obbligatorio; tre di queste sono Regioni competitive. Inoltre otto Regioni considerano le conoscenze professionali un requisito obbligatorio.

A livello oggettivo, il *business plan*, più di altri elementi, è utile per assicurare nello stesso tempo istruttorie selettive e controlli efficaci sul puntuale rispetto degli impegni assunti (De Filippis e Sotte, 2006). Su questo piano c'è una maggiore aderenza dei Psr analizzati con tale obiettivo. Infatti i Psr di ben 18 Regioni e Province autonome prevedono l'obbligatorietà di un piano aziendale per accedere ai fondi relativi alla misura 1.2.1 e tra queste tutte le Regioni convergenza. Scendendo nel dettaglio del piano aziendale, a livello dei bandi, in alcuni casi le Regioni predispongono anche un modello per presentare il piano, perseguendo, in tal modo, obiettivi di maggiore confrontabilità e trasparenza. Quanto poi la selezione avvenga su base dei contenuti del progetto proposto, o semplicemente della presentazione del progetto stesso, non può essere stabilito in questa sede: molto dipenderà anche dalle istruttorie e dai criteri che si seguiranno nella valutazione delle domande. Qui ovviamente un problema serio riguarda la preparazione tecnica delle amministrazioni a svolgere una istruttoria non solo formale, ma che sia in grado di entrare nel merito dei *business plan* valutandone la completezza, la coerenza interna e la qualità della "*business idea*".

Per quanto attiene all'attuazione della politica sul territorio nazionale, è indubbio che essa sconta i ritardi dell'avvio, soprattutto nelle Regioni meridionali, ancora impegnate nella gestione del Por 2000-2006. Il quadro generale

mostra un notevole divario tra Centro-Nord, dove tutte le Regioni hanno avviato i bandi, e Mezzogiorno dove, salvo eccezioni, i ritardi sono ancora notevoli.

La selettività nei bandi analizzati emerge soprattutto negli elementi oggettivi presentati, come il *business plan*, o la richiesta di valutazioni tecniche e di impatto ambientale. Di certo affiora una certa predilezione a muoversi prioritariamente in direzione di specifiche produzioni o tipologie di intervento, piuttosto che verso la qualità delle innovazioni, la sostenibilità delle soluzioni proposte, la presenza di imprenditorialità giovane e femminile, l'igiene e il benessere degli animali. Certamente, ciò dipende anche dalle peculiarità della misura 1.2.1 della quale sono stati analizzati i bandi. Essa ha ormai alle spalle una "pratica consolidata" e si presta più facilmente ad essere applicata in modo "ripetitivo". Più difficile e al di fuori di questa analisi, invece, la valutazione di come sono e saranno implementati gli effettivi strumenti di selezione, ovvero le assegnazioni dei punteggi in particolare per quanto riguarda gli elementi a maggior contenuto discrezionale.



## 6. LE POLITICHE PER LA QUALITÀ ALIMENTARE

*Gabriele Canali*

### 6.1 Inquadramento normativo

Le politiche a sostegno della qualità della produzione e dei prodotti agro-alimentari rappresentano una delle principali novità introdotte nell'ambito delle politiche per lo sviluppo rurale con la riforma della Pac del 2003. Queste misure sono forse il segno di una migliore comprensione, a livello Ue, della necessità di perseguire strategie di differenziazione dei prodotti agroalimentari basate su un'adeguata valorizzazione degli elementi qualitativi dei prodotti e delle tecniche di produzione.

Il pacchetto di misure al quale si fa riferimento in questo capitolo unisce tre diverse tipologie di intervento che in un primo tempo non erano state proposte in modo coordinato. Il primo riferimento, infatti, si trova già nel Reg.1783/2003 che modifica il Reg.1257/1999 “sul sostegno allo sviluppo rurale” (uno dei due regolamenti di base della cosiddetta “riforma Fischler”), ma in questo documento le misure appaiono ancora divise.

In particolare, negli articoli 21 *bis*, *ter* e *quater* del regolamento citato sono descritte le azioni possibili relativamente al “rispetto delle norme basate sulla legislazione comunitaria”. Con questa misura si intende “aiutare gli agricoltori a conformarsi alle norme rigorose basate sulla legislazione comunitaria in materia di ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, benessere degli animali e sicurezza sul luogo di lavoro”. In questo senso, quindi, ci si riferisce a un concetto molto ampio di qualità che trova giustificazione nel rispetto di norme cogenti di vario tipo e aventi diverse finalità, obbligatorie a livello Ue, ma con tempi di applicazione diversi nei singoli Paesi membri. In genere, si tratta di norme relative più alle modalità e alle tecniche di produzione che alle caratteristiche del prodotto finale o della materia prima agricola impiegata.

Gli obiettivi principali identificati per questa misura sono: (a) favorire una più rapida applicazione delle rigorose norme comunitarie da parte degli Stati membri, (b) promuovere il rispetto delle norme da parte degli agricoltori e il rapido adeguamento ad esse.

Inoltre, il sostegno al rispetto delle norme e l'adozione di servizi di consulenza aziendale possono interagire positivamente: il sostegno all'adozione di questi servizi, infatti, può favorire indirettamente l'introduzione più rapida degli standard, mentre il sostegno al rispetto degli standard può stimolare, a sua volta, la richiesta di servizi di consulenza aziendale.

Nello stesso regolamento, inoltre, nel “Capo VI *bis*” e sotto la voce “Qualità alimentare”, sono introdotte anche le altre due misure, anch’esse nuove rispetto alle politiche per lo sviluppo rurale del settennio precedente (2000-2006). La prima, descritta negli articoli 24 *ter* e *quater*, riguarda un sostegno destinato a produttori che adottino volontariamente un sistema di qualità comunitario o nazionale; la seconda, descritta nell’articolo 24 *quinquies*, riguarda invece il sostegno delle attività di informazione dei consumatori e di promozione dei prodotti alimentari ottenuti secondo i citati sistemi di qualità.

Questi strumenti, in generale destinati a migliorare e promuovere la qualità dei prodotti agroalimentari, hanno i seguenti obiettivi specifici dichiarati (art.24 bis del Reg.1783/2003):

- “assicurare i consumatori della qualità del prodotto o del processo produttivo impiegato mediante la partecipazione degli agricoltori a sistemi di qualità” certificati;
- aumentare il valore aggiunto dei prodotti agricoli di base e migliorare gli sbocchi di mercato per gli stessi;
- “informare i consumatori circa la disponibilità e le specifiche” dei prodotti di qualità.

È solo con il Reg.1698/2005 che le 3 diverse misure citate sono state riunite sotto il titolo comune “Condizioni per le misure finalizzate a migliorare la qualità delle produzioni e dei prodotti agricoli” – lettera c) dell’articolo 20 che illustra le misure previste nell’asse 1 – dove risultano descritte, come segue:

- i) “sostegno agli agricoltori per conformarsi alle norme rigorose basate sulla legislazione comunitaria;
- ii) sostegno agli agricoltori che partecipano ai sistemi di qualità alimentare;
- iii) sostegno alle associazioni di produttori per attività di informazione e promozione riguardo ai prodotti che rientrano nei sistemi di qualità alimentare”

Successivamente, anche gli Osc hanno indicato come priorità comunitaria il sostegno della qualità degli alimenti in un’ottica di “miglioramento della competitività dei settori agricolo e forestale”. Proprio nel primo degli orientamenti strategici (al punto 3.1 della Decisione della Commissione n.144/2006), si legge infatti: “I settori europei dell’agricoltura, della silvicoltura e della trasformazione alimentare hanno un forte potenziale di ulteriore *sviluppo di prodotti di alta qualità* e di elevato valore aggiunto, rispondenti alla domanda crescente e diversificata dei consumatori europei e dei mercati mondiali”.

Inoltre, nell’esemplificazione delle azioni chiave da sostenere, nell’ambito delle azioni destinate a “migliorare l’integrazione nella catena agroalimentare”, si legge che tra le potenzialità dell’economia rurale vi è anche quella di

“conservare nelle aree rurali maggiori ricchezze attraverso *i sistemi di qualità* e di migliorare l’immagine dei prodotti europei oltre i confini dell’Europa”. Di particolare interesse, in questo caso, sono sia il riferimento specifico ai “sistemi di qualità” (inteso come il principale strumento d’intervento dell’Unione europea in questo ambito), che il riconoscimento del contributo di questi prodotti alla creazione e al rafforzamento di un’immagine positiva dei prodotti alimentari europei anche sui mercati extra-Ue. Anche al successivo punto vi) delle azioni chiave si fa riferimento ai “prodotti di qualità”, come a quelli che possono significare maggiore valore aggiunto e meglio possono prestarsi a sviluppare nuovi sbocchi commerciali.

In stretto raccordo con questa priorità comunitaria, anche il Psn a sua volta definisce, nell’ambito degli obiettivi prioritari dell’asse 1, quello del “consolidamento e sviluppo della qualità della produzione agricola e forestale”. Inoltre, tra le azioni chiave da realizzare, si fa esplicito riferimento al tema dell’adeguamento agli standard. Dall’analisi svolta per l’elaborazione del Psn è emerso chiaramente come nel periodo di programmazione 2000-2006 il sostegno fornito alle produzioni e ai prodotti di qualità sia stato relativamente modesto e prevalentemente indiretto. Da un lato, una parte delle risorse destinate a sostenere gli investimenti nelle aziende sia agricole che agroalimentari è andata certamente nella direzione delle aziende produttrici di questi prodotti di qualità, anche se è difficile quantificarne l’ammontare. D’altro lato, anche l’impatto della specifica misura destinata alla commercializzazione dei prodotti di qualità è stato decisamente scarso.

Quindi, considerate sia le “forti carenze nella diffusione di prodotti di qualità” che le “accentuate potenzialità di sviluppo ancora da esplorare”, la centralità del sostegno di questi prodotti appare certamente giustificata.

È interessante sottolineare, infine, che la prospettiva delineata nel Psn è sia quella dell’uso delle nuove misure relative alla qualità alimentare singolarmente, che quella della loro integrazione con altre misure anche di tipo più tradizionale. In particolare, si sollecitano interventi che prevedano l’utilizzo coordinato di misure anche di diversi assi, purché finalizzate all’ottenimento di un obiettivo generale comune, e in particolare quello di una più efficace integrazione di filiera e di tutte le attività che vanno dalla produzione agricola alla commercializzazione e al *marketing*, specie per i prodotti alimentari di qualità.

## **6.2 La politica per la qualità alimentare nei Psr**

Prima di analizzare in maggiore dettaglio le singole misure previste nell’ambito della politica per la qualità alimentare come recepite nell’ambito dei singoli Psr, è utile descrivere in modo un po’ più dettagliato gli strumenti introdotti, tentando di evidenziarne potenzialità e limiti.

Il Reg.1974/2006, in particolare negli articoli 21-23, contiene le disposizioni di applicazione del Reg.1698/2005 e disciplina le tre misure in oggetto, riassunte anche nella tabella 6.1.

### **6.2.1 Misura 1.3.1 – Sostegno all’adeguamento alle norme comunitarie**

Questa misura prevede la possibilità di erogazione di un contributo a parziale copertura dei costi sostenuti e come indennizzo per la perdita di reddito eventualmente derivante dall’applicazione di norme in materia di tutela ambientale, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, benessere degli animali e sicurezza sul lavoro. Tale contributo, definito su base forfetaria e

**Tabella 6.1 – Le politiche per la qualità alimentare nel Reg.1974/2006**

Oggetto	Articolo	Contenuto
<b>Sostegno per conformarsi alle norme comunitarie</b> (art.31 del Reg.1698/2005)	Art.21	È prevista la possibilità di riconoscere un aiuto differenziato secondo il requisito al quale gli agricoltori si devono uniformare, in funzione dell’onerosità dei vincoli imposti.  L’aiuto è decrescente e si estingue al termine di un periodo massimo di 5 anni.  Nella determinazione dell’importo annuo dell’aiuto, non vengono presi in considerazione i costi di investimento.
<b>Sostegno per la partecipazione a sistemi di qualità alimentare</b> (art.32 del Reg.1698/2005)	Art.22	È previsto un sostegno annuo determinato in funzione dei costi fissi generati dalla partecipazione a sistemi di qualità comunitari (biologico, Dop, Igp, vini di qualità), o nazionali che rispettino determinati requisiti.  Nel caso di sostegno previsto per prodotti biologici, i costi fissi determinati dalla partecipazione a questo sistema di qualità non vengono considerati per calcolare l’aiuto concesso nell’ambito della misura agro-ambientale (in quanto coperto da questa misura).
<b>Sostegno all’attività di informazione e promozione dei prodotti alimentari di qualità</b> (art.33 del Reg.1698/2005)	Art.23	Le associazioni di produttori di qualsiasi natura giuridica, ma con esclusione delle organizzazioni professionali e/o interprofessionali che rappresentano uno o più settori, possono ottenere un contributo per le attività di informazione dei consumatori e promozione per i prodotti alimentari certificati secondo uno degli schemi comunitari di cui sopra o secondo un sistema di qualità nazionale.  In questo ambito sono sovvenzionabili solo attività di informazione, promozione e pubblicità sul mercato interno (europeo). Tale attività non deve indurre i consumatori ad acquistare un prodotto in virtù della sua origine, con la sola esclusione dei prodotti tutelati da Dop o Igp e per i vini di qualità.

Fonte: Reg.1974/2006

con rate annuali decrescenti, può essere pari ad un massimo complessivo di 10 mila euro per azienda nell'arco dei cinque anni di possibile applicazione della misura.

Infatti la misura prevede quanto segue: (a) il sostegno può essere erogato per un massimo di cinque anni a partire da quando la norma diventa obbligatoria a livello dell'Unione europea; (b) per poter essere ammissibile al sostegno la norma deve imporre nuovi obblighi o limitazioni alla pratica agricola che incidano sensibilmente sulle spese ordinarie di gestione aziendale e che riguardano un numero significativo di agricoltori; (c) per le direttive la cui data limite di recepimento è stata superata o che non sono state correttamente recepite dallo Stato membro, il sostegno può essere erogato per un periodo di massimo cinque anni a decorrere dal 25 ottobre 2003; (d) l'aiuto non può essere erogato quando la mancata applicazione delle norme sia dovuta al mancato rispetto da parte dell'agricoltore di norme già trasposte nella normativa nazionale.

L'impianto normativo, peraltro, garantisce che non vi siano eccessive compensazioni, garantendo la copertura dei costi funzionali all'applicazione della norma, ma lasciando fuori dal calcolo dell'aiuto i costi relativi agli eventuali investimenti necessari all'adeguamento. Quest'ultimi, infatti, sono ammissibili all'interno della specifica misura dei Psr di sostegno agli investimenti aziendali.

Si tratta di uno strumento innovativo nell'ambito della politica per lo sviluppo rurale, anche se non può dirsi particolarmente originale, che va nella direzione di aiutare l'agricoltore a coprire spese, spesso consistenti, determinate dalla necessità di adeguarsi alla sempre più severa regolamentazione comunitaria in materie di pubblico interesse come quelle richiamate. Da questo punto di vista, essa sembra anche rispondere a richieste a lungo riproposte proprio dal mondo agricolo.

### **6.2.2 Misura 1.3.2 – Sostegno alla partecipazione a sistemi di qualità**

I primi due obiettivi delle misure relative alla "qualità alimentare", richiamati dall'art.24 bis introdotto con il Reg.1783/2003, dovrebbero essere raggiunti anzitutto attraverso un sostegno agli agricoltori che partecipano volontariamente a sistemi di qualità comunitari o nazionali. Mediante il sostegno alla diffusione di questi sistemi di qualità, infatti, si dovrebbe poter assicurare ai consumatori una maggiore qualità dei prodotti e dei processi produttivi impiegati e, d'altro canto, si dovrebbe poter permettere agli agricoltori di conseguire un valore aggiunto maggiore per i prodotti di qualità, anche consentendo loro di potenziare gli sbocchi di mercato.

Ai fini di questa misura, come pure della successiva 1.3.3, per prodotti di

qualità si intendono i prodotti tutelati da Denominazione di origine protetta (Dop) o da Indicazione geografica protetta (Igp) come definiti nel Reg.509/2006, i prodotti che si avvalgono delle attestazioni di specificità o Specialità tradizionali garantite (Stg) come da Reg.510/2006, i prodotti biologici (Reg.2092/91 consolidato), i vini di qualità (Doc, Docg) come definiti nel Reg.1493/1999 e rivisto successivamente nella riforma dell'Ocm vino.

Da questo punto di vista, è evidente la scelta di continuare ad incentivare la diffusione dei prodotti certificati secondo schemi di qualità comunitari che fin dagli anni Novanta sono stati introdotti nella normativa dell'Unione europea e che, nel tempo, sono spesso diventati la carta di identità dell'agro-alimentare europeo.

Lo stesso sostegno, tuttavia, è previsto anche per prodotti che siano ottenuti nel rispetto di "sistemi di qualità riconosciuti a livello nazionale". E questo è certamente un elemento di ulteriore novità introdotto, sia pure indirettamente, da queste norme. Perché tali sistemi di qualità nazionali possano essere riconosciuti dall'Ue, essi debbono essere conformi ad alcuni requisiti. In particolare:

- la specificità del prodotto finale ottenuto nell'ambito del sistema deve essere riconducibile ad obblighi precisi circa i metodi di produzione; questi, inoltre, devono garantire caratteristiche specifiche e una qualità del prodotto finale significativamente superiore alle norme commerciali correnti in termini di salute pubblica, salute delle piante e degli animali, benessere degli animali e tutela ambientale;
- i produttori devono esseri controllati da un organismo indipendente;
- i sistemi di qualità devono essere aperti a tutti i produttori;
- deve essere assicurata la massima trasparenza oltre che la tracciabilità completa dei prodotti;
- i prodotti oggetto di queste certificazioni devono rispondere agli sbocchi di mercato attuali e prevedibili.

È evidente che questo secondo ambito di applicazione rappresenta una vera sfida e al tempo stesso una nuova opportunità per gli Stati membri. A questo proposito è da segnalare che il nostro Paese è impegnato da alcuni anni nella messa a punto di un "Sistema di qualità nazionale della produzione integrata" e il lavoro tecnico da un lato e politico dall'altro, soprattutto sul fronte delle relazioni tra Regioni e Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, sembra essere giunto vicino al conseguimento di questo risultato.

Il sostegno economico previsto dal regolamento, in entrambi i casi sopra riportati, è erogato sotto forma di incentivo annuale per un importo non superiore a 3 mila euro per azienda e per un periodo non superiore a cinque anni. Il contributo deve essere determinato in funzione dell'entità dei costi fissi derivanti dalla partecipazione ai sistemi di qualità (art.32 del Reg.1698/2005).

Per “costi fissi”, in questo caso, si intendono i costi di iscrizione e il contributo annuo di partecipazione ad un sistema di qualità, incluse le eventuali spese per i controlli finalizzati a verificare il rispetto delle condizioni previste dal sistema stesso. Se in un Psr è prevista questa misura per determinati prodotti biologici, al fine di evitare doppie erogazioni, i costi fissi ora menzionati non devono essere considerati nel calcolo per la determinazione degli aiuti concessi nell’ambito delle misure agro-ambientali per gli stessi prodotti.

### ***6.2.3 Misura 1.3.3 – Sostegno all’attività di informazione dei consumatori e di promozione dei prodotti alimentari di qualità***

La terza modalità di intervento prevista nell’ambito della politica per la “qualità alimentare” è quella del co-finanziamento dell’attività di informazione dei consumatori e di promozione dei prodotti agro-alimentari di qualità. La nuova regolamentazione prevede, a tal fine, un sostegno particolarmente elevato, potendo raggiungere la misura massima del 70% dei costi ammissibili. Possono beneficiare di queste misure solo “associazioni di produttori” aventi qualsiasi natura giuridica, ma con l’esclusione delle organizzazioni professionali o interprofessionali che rappresentano uno o più prodotti. Più nello specifico, il sostegno può comprendere attività di informazione, di promozione e pubblicitaria, ma solo sul mercato interno europeo. L’importanza di questa misura e la sua complementarità con l’incentivo agli agricoltori per l’adesione a sistemi qualità certificati sono evidenti.

Il Reg.1974/2006 chiarisce che il contenuto delle azioni di informazione e promozione dovrebbe mettere in evidenza le caratteristiche intrinseche e i vantaggi dei diversi prodotti sotto il profilo della qualità, dei metodi di produzione, del benessere degli animali e del rispetto dell’ambiente; tali azioni possono anche prevedere la diffusione di conoscenze scientifiche e tecniche sugli stessi prodotti.

Tra le attività che possono essere previste vi sono, in particolare, l’organizzazione o la partecipazione a fiere o esposizioni, nonché campagne di pubbliche relazioni e pubblicità attraverso i diversi canali di comunicazione o presso i punti vendita.

Il regolamento specifica che tali attività non devono indurre i consumatori ad acquistare un prodotto in virtù della sua origine, se non nel caso dei prodotti Dop o Igp e per i vini di qualità provenienti da specifici territori. Ovviamente è anche chiarito che non sono sovvenzionabili le attività mirate alla promozione di una particolare marca commerciale. Inoltre, nel caso che il prodotto oggetto di queste attività sia inserito in uno dei sistemi di qualità comunitari, il materiale informativo, promozionale e pubblicitario dovrà recare anche il logo comunitario corrispondente.

### 6.3 Le risorse finanziarie per la politica della qualità alimentare

Nonostante venga spesso riaffermata centralità del tema della qualità delle produzioni agroalimentari italiane, l'insieme delle misure relative alla politica per la qualità alimentare raccoglie di gran lunga la minore attenzione in termini di finanziamenti da parte di tutti i Psr del Paese. Come già anticipato nel secondo capitolo, a questa politica nel complesso sono stati destinati poco più di 402 milioni di euro di finanziamenti pubblici per l'intero periodo 2007-2013, pari solo al 2,4% della spesa complessiva nazionale prevista (figura 6.1 e tabella 6.2). Alle altre politiche che precedono immediatamente questa in termi-

**Tabella 6.2 – Spesa pubblica prevista dai Psr per le tre misure a sostegno della qualità alimentare (milioni di euro e percentuale sul totale Psr)**

Regione	Misura 1.3.1		Misura 1.3.2		Misura 1.3.3		Totale politica per la qualità alimentare	
	Mln.€	%	Mln.€	%	Mln.€	%	Mln.€	%
Piemonte	0,0	0,0	22,0	2,5	11,0	1,2	33,0	3,7
Valle d'Aosta	0,0	0,0	1,1	0,9	3,1	2,6	4,2	3,5
Lombardia	0,0	0,0	2,5	0,3	2,4	0,3	4,9	0,5
Bolzano	0,0	0,0	0,5	0,2	2,0	0,6	2,5	0,8
Trento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Veneto	22,7	2,5	10,6	1,2	16,2	1,8	49,5	5,4
Friuli V. G.	0,0	0,0	3,2	1,3	1,6	0,6	4,8	1,9
Liguria	0,0	0,0	0,4	0,2	0,9	0,3	1,3	0,5
Emilia-Romagna	0,0	0,0	9,5	1,0	3,9	0,4	13,4	1,4
Toscana	0,0	0,0	14,0	1,7	5,0	0,6	19,0	2,3
Umbria	9,3	1,2	13,1	1,7	13,2	1,7	35,6	4,7
Marche	0,0	0,0	4,6	1,0	10,2	2,2	14,8	3,2
Lazio	0,0	0,0	6,2	0,9	12,3	1,9	18,5	2,8
Abruzzo	0,0	0,0	6,6	1,7	6,6	1,7	13,2	3,4
Molise	0,0	0,0	2,0	1,0	1,5	0,8	3,5	1,8
Campania	13,1	0,7	19,6	1,0	9,8	0,5	42,5	2,3
Puglia	0,0	0,0	10,0	0,7	10,0	0,7	20,0	1,4
Basilicata	0,0	0,0	14,0	2,2	5,3	0,8	19,3	3,0
Calabria	4,0	0,4	4,0	0,4	26,0	2,4	34,0	3,1
Sicilia	0,0	0,0	16,5	0,8	30,2	1,4	46,7	2,2
Sardegna	5,5	0,4	4,0	0,3	12,0	1,0	21,5	1,7
<b>Italia</b>	<b>54,6</b>	<b>0,3</b>	<b>164,5</b>	<b>1,0</b>	<b>183,2</b>	<b>1,1</b>	<b>402,3</b>	<b>2,4</b>
Nord	22,7	0,5	49,9	1,0	41,0	0,8	113,6	2,3
Centro	9,3	0,3	46,4	1,4	48,9	1,5	104,6	3,2
Sud	22,6	0,3	68,1	0,8	93,4	1,1	184,1	2,2
Competitività	37,5	0,4	100,3	1,1	101,9	1,1	239,7	2,5
Convergenza	17,1	0,2	64,1	0,9	81,4	1,1	163,0	2,3

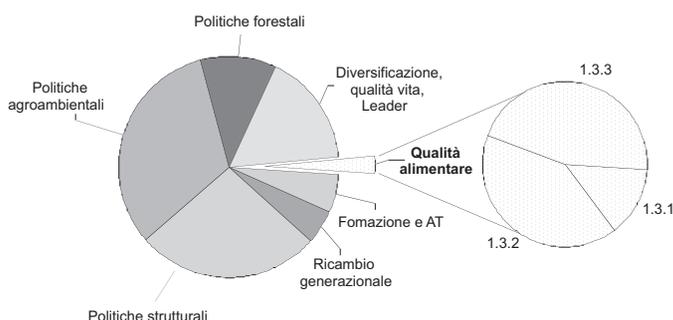
Fonte: nostre elaborazioni su dati tratti dal sito Mipaaf ([www.politicheagricole.it](http://www.politicheagricole.it))

ni di quota di risorse destinate, quella per la formazione e l'assistenza tecnica e quella del ricambio generazionale, è stato destinato più del doppio.

Le differenze sono molto limitate sia se si confrontano le diverse aree geografiche del Paese – pur con una certa maggiore attenzione delle Regioni centrali (2,3% nel Nord, 2,2% nel Sud e 3,2% nel Centro) – sia se ci si riferisce alle Regioni dell'obiettivo competitività o di quello convergenza, dove la quota sulla spesa è stata rispettivamente pari a 2,5% e 2,3%. Le differenze sono molto significative, invece, quando si scende a livello di singola Regione o Provincia autonoma. In questo caso si va da un minimo di assenza completa di finanziamenti per queste misure (come nel caso di Trento), ad un massimo raggiunto in Veneto, con finanziamenti pubblici che raggiungono i 49,5 milioni di euro, pari al 5,4% del totale delle risorse pubbliche mobilitate dal Psr.

Cifre importanti sono anche quelle previste da Sicilia e Campania: l'ammontare delle risorse pubbliche previste nei Psr è rispettivamente di 46,7 e di 42,5 milioni di euro; tuttavia, in questi due casi, se si considerano le quote sulla spesa complessiva, i valori scendono al di sotto della media nazionale, fermandosi in tutti e due i casi al 2,3%. Nel Nord il Piemonte è l'altra Regione che, oltre al Veneto, ha destinato una quota relativamente consistente a queste misure: il valore complessivo delle risorse impegnate è pari a 33 milioni di euro e la quota sul totale è del 3,7%, decisamente superiore al 2,4% nazionale. Le Regioni del Centro, invece, hanno in genere mantenuto livelli di finanziamento di questa politica relativamente più alti, e ciò è particolarmente vero per Umbria (35,6 milioni di euro, pari al 4,7%), Lazio (18,5 milioni di euro, 2,8%) e Marche (14,8 milioni di euro, 3,2%).

**Figura 6.1 – La spesa dei Psr per la politica della qualità alimentare**



Se si ricorda l'analisi svolta nel capitolo 2, tuttavia, rapportando il valore delle risorse destinate al valore aggiunto regionale utilizzato come indicatore di riferimento (tabella 2.9a), si evidenzia una "intensità di intervento" che appare decisamente superiore soprattutto in due regioni: la Valle d'Aosta e l'Umbria. Il fatto che si tratti in entrambi i casi di Regioni relativamente piccole con territori "difficili" e quindi con una maggiore necessità di puntare sulla valorizzazione della qualità potrebbe forse rappresentare una spiegazione, almeno parziale, di questi dati.

Nella ripartizione delle risorse tra le tre diverse misure di questa politica, la preferenza è andata decisamente verso quelle relative all'adozione di sistemi di qualità (misura 1.3.2) e all'attività di informazione e promozione (misura 1.3.3). A livello nazionale, infatti, alle due misure citate sono stati riservati, rispettivamente, 164,5 e 183,2 milioni di euro, contro soli 54,6 milioni previsti per la misura 1.3.1 relativa all'adeguamento agli standard. Ovviamente, a questo livello di disaggregazione, le differenze tra Regioni crescono ulteriormente, ma per la loro analisi si rimanda al paragrafo successivo.

#### **6.4 I finanziamenti alla politica della qualità alimentare**

L'analisi dei bandi viene svolta in due fasi: anzitutto si illustra la situazione generale rispetto all'applicazione delle diverse misure nelle ventuno realtà amministrative nazionali; in una seconda fase ci si sofferma sulle diverse modalità previste, misura per misura, dai bandi già attivati nelle diverse realtà amministrative locali.

Prima di entrare nel dettaglio delle singole misure, è interessante notare come la Provincia autonoma di Trento sia l'unica unità amministrativa a non aver incluso nel Psr nessuna delle misure relative alla politica per la qualità alimentare (tabella 6.2). Ciò appare certamente un po' anomalo, specie se si considera la presenza, sul territorio di questa provincia, di importanti prodotti Dop e Igp e vini di qualità: basti pensare, ad esempio, alla Mela della Val di Non, al Grana Padano, all'Olio del Garda, all'Asiago.

All'estremo opposto vi sono cinque Regioni che hanno invece deciso l'attivazione di tutte e tre le misure previste nell'ambito delle politiche per la qualità alimentare: Veneto, Umbria, Campania, Calabria e Sardegna. La Campania, in particolare, fino al 31 dicembre 2008, era l'unica Regione ad aver attivato bandi per tutte e tre le misure (tabella 6.3).

Delle altre quindici Regioni che hanno comunque previsto l'attivazione di almeno due delle tre misure, ben otto (cioè la maggioranza) entro la fine del 2008 non ne avevano ancora attivato nessuna; si tratta di Regioni distribuite a tutte le latitudini: Piemonte, Liguria, Umbria, Marche, Abruzzo, Molise, Puglia e Basilicata.

Tra le tre misure qui considerate, la 1.3.1 è di gran lunga quella che ha ricevuto la minore attenzione: sulle ventuno Regioni che hanno predisposto i programmi, infatti, solo le cinque che hanno previsto l'attivazione di tutte e tre le misure – Veneto, Campania, Umbria, Calabria e Sardegna – hanno incluso anche questa.

In termini di risorse pubbliche allocate, inoltre, sono Veneto e Campania ad essersi impegnate maggiormente su questa misura, con 22,7 e 13,1 milioni di euro, rispettivamente pari al 2,5% e allo 0,7% delle risorse del proprio Psr. Anche in Umbria il finanziamento di questa misura non è trascurabile: ad essa sono stati destinati 9,3 milioni di euro, pari all'1,2% del totale per il Psr. Le cifre per Sardegna e Calabria, invece, sono decisamente inferiori, sia in termini assoluti (5,5 e 4,0 milioni di euro), che in termini relativi (0,4% in entrambi i casi).

Alla misura 1.3.2 è stato destinato un ammontare di risorse pubbliche pari, nel complesso, a 164,5 milioni di euro. In otto delle unità amministrative considerate, le risorse attribuite hanno superato la soglia dei 10 milioni di euro. Il Piemonte è la Regione che ha destinato più risorse in assoluto a questa misura, sia in termini assoluti (22 milioni di euro), che relativi (2,5% del Psr, contro una media nazionale dell'1%). Risorse significative sono state allocate anche da Campania e Sicilia (19,6 e 16,5 milioni di euro rispettivamente), Toscana, Basilicata e Umbria (14 milioni per le prime due Regioni, 13,1 per la terza). Se valutati in termini relativi, cioè rispetto alla dotazione totale dei rispettivi Psr, le quote maggiori, dopo il Piemonte, sono quelle di Basilicata (2,2%), e poi Toscana, Umbria e Abruzzo, tutte con quote pari all'1,7%. Le altre due Regioni che hanno una quota maggiore rispetto a quella media nazionale sono Friuli Venezia Giulia e Veneto, rispettivamente con 1,3% e 1,2%.

Può forse destare qualche meraviglia la relativamente scarsa dotazione di risorse per Regioni quali Emilia-Romagna e Lombardia, ma in questo caso potrebbe essere prevalsa la considerazione che gran parte dei produttori interessati dovrebbero già partecipare a sistemi di qualità europei e quindi potrebbero non esserci ragioni particolari per incentivare questa misura.

Nel caso della misura 1.3.3 finalizzata al sostegno delle attività di informazione e promozione, la spesa pubblica raggiunge il suo livello massimo all'interno del pacchetto di politiche per la qualità alimentare. Le Regioni che in termini assoluti hanno impegnato la maggior quota di risorse sono, in ordine decrescente: Sicilia (30,2 milioni di euro), Calabria (26 milioni), Veneto (16,2 milioni), e poi Umbria, Lazio, Sardegna, Piemonte e Marche con cifre comprese tra i 13,2 ed i 10,2 milioni di euro. Ma l'informazione forse più interessante è fornita dalla quota percentuale sul totale; emerge così più chiaramente chi abbia puntato in misura più forte su questa misura. Con il 2,6%, la Valle d'Aosta ha il primato, seguita da Calabria (2,4%) e Marche (2,2%); quote solo

di poco inferiori sono anche quelle relative a Lazio (1,9%), Veneto (1,8%), Umbria e Abruzzo (entrambe all'1,7%).

Anche in questo caso risultano assenti dal gruppo delle Regioni che hanno impegnato relativamente più risorse, quelle che hanno i prodotti Dop/Igp più noti ed importanti (in particolare Parmigiano-Reggiano e Grana Padano, Prosciutto di Parma e di San Daniele), mentre sono relativamente più impegnate altre Regioni che sembrano esprimere, in questo modo, una maggiore attenzione alle potenzialità dei loro prodotti, che attualmente forse non sono ancora adeguatamente conosciuti dai consumatori finali, specie lontano dall'area di produzione all'estero.

Considerando l'insieme delle misure, infine, emerge chiaramente quali siano le Regioni che hanno attribuito maggior importanza alle politiche per la qualità nel loro insieme: anzitutto il Veneto, che ha destinato una quota di risorse pubbliche a questa politica più che doppia rispetto a quella nazionale (il 5,4% contro il 2,4%). L'Umbria si colloca al secondo posto, con una quota pari al 4,7%, seguita da Piemonte (3,7%), Valle d'Aosta (3,5%) e Abruzzo (3,4%). Infine, presentano quote superiori alla media nazionale anche Marche (3,2%), Calabria (3,1%), Basilicata (3,0%) e Lazio (2,8%).

### **6.5 I bandi della politica della qualità alimentare**

Passando all'analisi degli elementi di maggiore interesse relativi ai bandi già pubblicati e comunque dell'apertura delle domande (a bando aperto o "a sportello"), rispetto alla misura 1.3.1 (adeguamento alle norme), solo Veneto e Campania sono riuscite a partire prima della fine del 2008; come accennato queste sono anche le due Regioni che hanno impegnato di gran lunga il maggior volume di risorse a livello nazionale (35,8 milioni su un totale di 54,6).

In entrambi i casi si è utilizzato questo strumento per affrontare, in particolare anche se non esclusivamente, il tema della gestione dei nitrati provenienti dagli effluenti zootecnici. Il Veneto ha addirittura previsto ben due diverse azioni nell'ambito di questa misura. L'azione 1 è proprio relativa al sostegno riconosciuto agli allevatori che devono adeguarsi alle nuove norme attuative, nazionali e regionali, della "vecchia" direttiva nitrati (Dir. 676/1991) che pone vincoli importanti e modalità di gestione onerose, rispetto all'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento. Sui complessivi 22,7 milioni di euro impegnati per questa misura, ben 21,7 sono stati riservati a tale azione. In questo caso è prevista la possibilità di raggiungere il tetto massimo dei 10 mila euro per azienda nell'arco dei 5 anni di applicazione della misura, ma l'importo è commisurato alle dimensioni degli allevamenti e degli oneri previsti dalla normativa, anche in rapporto alla necessità di particolari adempimenti (predispersione del bilancio dell'azoto nell'allevamento).

L'azione 2, invece, con una dotazione limitata ad un solo milione di euro per l'intero periodo, è aperta a tutti i produttori regionali che, essendo allevatori di pollame e suini al di sopra di determinate soglie (40 mila posti pollame, 2 mila posti suini da produzione, 750 scrofe) devono predisporre la domanda di "Autorizzazione integrata ambientale". In questo caso il contributo massimo concedibile nell'arco dei 5 anni di possibile applicazione è limitato a 5.500 euro/azienda, con la clausola che, nel caso di adesione congiunta alle due diverse misure, il massimale complessivo dell'aiuto riconoscibile non può comunque superare i 10 mila euro ad azienda.

Anche nel caso della Regione Campania l'applicazione di questa misura è

**Tabella 6.3 – Misure sulla qualità alimentare attivate e bandi emessi (o aperture per domande "a sportello") entro il 31 dicembre 2008**

Regioni	Misura 1.3.1 (n.bandì)	Misura 1.3.2 (n.bandì)	Misura 1.3.3 (n.bandì)	Totale misure attivate / previste
Piemonte	Non attivata	0	0	0/2
Valle d'Aosta	Non attivata	1	1	2/2
Lombardia	Non attivata	1	1	2/2
Bolzano	Non attivata	1	1	2/2
Trento	Non attivata	Non attivata	Non attivata	0/0
Veneto	2	0	1	2/3
Friuli V. G.	Non attivata	1	0	1/2
Liguria	Non attivata	0	0	0/2
Emilia-Romagna	Non attivata	1	0	1/2
Toscana	Non attivata	2	0	1/2
Umbria	0	0	0	0/3
Marche	Non attivata	0	0	0/2
Lazio*	Non attivata	2	2	2/2
Abruzzo	Non attivata	0	0	0/2
Molise	Non attivata	0	0	0/2
Campania	1	1	1	3/3
Puglia	Non attivata	0	0	0/2
Basilicata	Non attivata	0	0	0/2
Calabria	0	1	1	2/3
Sicilia	Non attivata	0	1	1/2
Sardegna	0	0	1	1/3
<b>Totale</b>				<b>20/45</b>
<i>Regioni con misura non attivata</i>	16	1	1	
<i>Regioni con bandi</i>	2	9	9	
<i>Regioni senza bandi</i>	3	11	11	

\* Il Psr del Lazio prevede, per entrambe le misure attivate, una modalità a bando aperto con tecnica "stop & go"; nel corso del 2008 quindi, si è già conclusa la prima sottofase il 10 ottobre, ed è stata avviata la seconda dal giorno successivo.

Fonte: nostra elaborazione su dati Mipaaf e da siti regionali

modulare; in questo caso sono state previste, nell'ambito dello stesso bando, due diverse "tipologie" di intervento. La tipologia "a" affronta, nel contesto campano, lo stesso tema dello smaltimento degli effluenti zootecnici (si pensi alla rilevanza degli allevamenti di bufale) nel rispetto della direttiva nitrati e delle norme applicative obbligatorie nazionali e regionali. Questa tipologia di misura può essere applicata solo nelle zone vulnerabili ai nitrati, è prevista la possibilità di un contributo per non più dei 5 anni previsti dalla norma comunitaria; il tetto massimo di contributo complessivo è pari a 10 mila euro/azienda, ed è prevista la copertura del 75% dei costi ammissibili. La tipologia "b", invece, è inerente all'applicazione delle "direttiva acque" (Dir. 60/2000), con particolare riferimento ai nuovi vincoli e obblighi circa l'utilizzazione agromica delle acque di vegetazione e degli scarichi dei frantoi oleari. La misura è applicabile sull'intero territorio regionale, prevede un tetto massimo di sostegno pari a 6 mila euro/azienda pagabili per un solo anno, sempre con una modalità di calcolo che fa riferimento alla copertura di un massimo pari al 75% di specifiche categorie di costo, connesse agli adempimenti particolari previsti dalla normativa. In questo caso non vi sono particolari ripartizioni di risorse tra le due tipologie di intervento, quanto piuttosto una semplice ripartizione delle risorse in due sub-periodi: 4,8 milioni di euro per gli anni 2007-2010, e la parte restante (circa 8,2 milioni di euro) per l'ultimo triennio.

Con riferimento ai bandi e alle diverse modalità di attivazione previste nell'ambito della misura 1.3.2, data la relativa semplicità della misura, vi sono solo alcuni aspetti particolari da evidenziare. Un primo aspetto, rispetto al quale vi è qualche variabilità tra Regioni, è relativo all'aiuto massimo ammesso. In tutti i casi, infatti, nei bandi è ripreso il tetto di 3 mila euro annui per azienda fissato dai regolamenti comunitari, ma mentre quasi tutte le Regioni ammettono la durata massima dell'aiuto per i 5 anni consentiti, la Regione Lazio prevede una prima possibilità di finanziamento fino a 3 anni, eventualmente prolungabile a 5 solo dietro presentazione di una seconda domanda e ulteriore valutazione positiva. Inoltre, in quasi tutti i casi si fa esplicito riferimento alle specifiche voci di costo che possono essere considerate nell'ambito della domanda (cioè ai costi fissi relativi alla attività di certificazione), ma la copertura è del 70% Emilia-Romagna, dell'80% in Calabria e Lazio, del 100% in Lombardia e Valle d'Aosta.

Un tema interessante riguarda la definizione dei soggetti che possono presentare la domanda: in alcuni casi, infatti (ad esempio Lombardia e Toscana), è richiesto che essi siano imprenditori agricoli professionali (Iap) o imprenditori agricoli secondo le norme del codice civile. In questo modo certamente si limita il numero dei possibili richiedenti, ma si selezionano gli operatori che sono più stabilmente integrati nel sistema produttivo.

Un altro aspetto di rilievo è rappresentato dalle diverse modalità di presentazione della domanda: mentre in tutti i casi è ovviamente consentita la possibilità che soggetti singoli o associati rispondenti ai requisiti possano presentare domanda, in alcuni casi si sono introdotti approcci più articolati. Nel Lazio, ad esempio, i richiedenti possono fare domanda sia per la singola misura, che inserirla nell'ambito del cosiddetto "pacchetto giovani" (nel qual caso è anche assegnata una priorità assoluta) o nell'ambito della progettazione integrata di filiera.

In Emilia-Romagna, invece, la misura è affidata alla gestione delle singole province e anche qui si può presentare domanda sia singolarmente per la misura come nell'ambito di più ampi progetti di filiera (in questo caso di competenza diretta della Regione). Sempre in Emilia-Romagna, inoltre, la misura è stata chiaramente finalizzata "a incentivare prioritariamente l'accesso e il mantenimento dei produttori nell'ambito del sistema biologico"; solo "subordinatamente" potranno essere concessi aiuti a coloro che aderiscono ad altri sistemi di qualità ammessi, con priorità per le nuove adesioni.

L'ultimo tema di rilievo rispetto a questa misura concerne la sua applicazione per le produzioni integrate definite a livello regionale: questa possibilità è prevista in Emilia-Romagna, dove si fa riferimento allo schema definito di "Qualità controllata", e in Toscana, dove invece ci si riferisce allo schema denominato "Agriqualità". Si tratta di due esempi che anticipano quanto si potrebbe verificare quando il nostro Paese porterà a compimento il progetto di *Sistema di qualità nazionale della produzione integrata* (Sqnp) al quale Ministero e Regioni stanno lavorando ormai da tempo.

L'applicazione della misura 1.3.3 non presenta, in genere, peculiarità specifiche perché già molto ben definita dalla normativa Ue. L'applicazione è possibile su tutto il territorio regionale, posto che nel caso di denominazioni di origine (Dop, Igp, Doc o Docg) le aziende si trovino, ovviamente, nei territori definiti da tali sistemi di qualità. Anche a proposito dei soggetti, la normativa chiarisce che possono accedere associazioni di produttori comunque definite e le modalità applicative in tutte le Regioni che hanno applicato la misura ricalcano fedelmente tale impostazione. Unica eccezione è la Valle d'Aosta che prevede la possibilità di adesione anche di un solo produttore se questi è il solo a partecipare ad uno specifico sistema di qualità. D'altro canto il Lazio prevede che, nel caso di prodotti ad indicazione geografica che possono essere ottenuti in più regioni, si possano finanziare le domande solo se almeno il 15% del prodotto è ottenuto nel Lazio. La Lombardia ha affrontato questi casi in modo diverso, riservando la possibilità di finanziare solo con una quota di contributo proporzionale alla quota di prodotto proveniente dal territorio regionale rispetto al totale.

Quanto alla quota dei costi ammissibili che può essere finanziata, nell'ambito del tetto massimo del 70% previsto dai regolamenti comunitari, più della metà delle Regioni ha scelto il livello massimo; Sicilia e Bolzano hanno invece fissato un livello del 50%, mentre Veneto e Lombardia hanno differenziato le percentuali in funzione delle diverse tipologie di attività, tra un massimo del 70% per le azioni di informazione, e un minimo del 50% per quelle di pubblicità.

Solo Campania e Veneto hanno stabilito nei bandi un livello minimo di finanziamento richiesto, rispettivamente pari a 50 mila e 20 mila euro. A queste due Regioni se ne sono aggiunte altre tre (Lombardia, Sicilia e Sardegna) che hanno fissato, invece, un limite massimo finanziabile: si va dai 200 mila euro per progetto presentato da singolo soggetto (collettivo) in Sardegna, ai 250 mila euro della Lombardia, ai 300 mila per le associazioni di produttori in Sicilia o per richieste presentate da più di due soggetti collettivi in Sardegna, ai 400 mila euro in Veneto, ai 500 mila della Campania, per raggiungere il livello massimo in assoluto di un milione 500 mila euro previsto in Sicilia nel caso di richieste presentate da Consorzi di tutela, valorizzazione e promozione delle produzioni di qualità.

Un'ultima considerazione merita la scelta di imporre dei vincoli più stringenti in termini di beneficiari, oppure di identificare linee e modalità di intervento prioritarie. In Valle d'Aosta e Calabria, ad esempio, sono state definite delle modalità per favorire soprattutto le domande presentate da Consorzi di tutela o consorzi promotori di Dop/Igp, o altre forme associate (Op, cooperative). In Campania è stato introdotto un meccanismo piuttosto complesso che attribuisce punteggi più elevati in base a diversi requisiti soggettivi e oggettivi dei richiedenti, oltre che alla validità del progetto. In Lombardia, Sardegna e Sicilia, invece, si è optato per una più stretta identificazione dei possibili beneficiari, limitando l'accesso a Consorzi di tutela, Op, organizzazioni comuni di produttori biologici, consorzi di cooperative e altri soggetti collettivi analoghi.

Nel caso del Lazio, infine, sono state ammesse sia domande presentate solo su questa misura che domande inserite nel contesto di *Progettazione integrata di filiera*, in modo da favorire lo sviluppo di un approccio di filiera. Altra peculiarità dell'approccio di questa Regione è rappresentata dalle priorità riconosciute per la valorizzazione delle sinergie tra prodotti di qualità e agriturismo, e per l'attività di informazione finalizzata all'educazione alimentare nelle scuole.

Anche se non ancora attivata entro la fine del 2008, pure in Emilia-Romagna la 1.3.3 è stata inserita nell'ambito delle misure che saranno finanziabili solo se coordinate nei *Progetti di filiera*, veri e propri pacchetti di misure in-

tegrati che saranno gestiti direttamente dalla Regione, in un contesto di forte decentramento alle province per le altre misure del Psr.

## **6.6 Considerazioni conclusive**

Da tempo si afferma, in diverse sedi ed in modo abbastanza generalizzato, che i prodotti agroalimentari di qualità svolgono, e ancor più potrebbero svolgere se adeguatamente valorizzati, un ruolo molto importante nel determinare la competitività complessiva dell'intero settore agro-alimentare nazionale. Questi prodotti, infatti, da un lato permettono di mantenere quote di mercato importanti a livello nazionale grazie all'azione di contrasto rispetto ai prodotti di importazione, spesso reperibili a prezzi più bassi, e dall'altro consentono di conquistare spazi sempre più importanti anche sui principali mercati esteri, europei ed extraeuropei.

Per di più, sono proprio i prodotti agroalimentari di qualità quelli che contribuiscono maggiormente a creare un'immagine positiva della cucina, della cultura alimentare e delle produzioni italiane nel mondo, il che rappresenta un importante viatico per le esportazioni del nostro Paese.

Inoltre, questi prodotti svolgono spesso un ruolo non trascurabile anche nel garantire un sostegno dei redditi degli agricoltori soprattutto in molte aree svantaggiate o montane, dove non esistono grandi possibilità per competere in termini di costi di produzione. In questi casi i prodotti agroalimentari di qualità, se opportunamente valorizzati, sono una delle pochissime possibilità per competere in termini meramente commerciali.

Nonostante ciò, misure specifiche per una politica della qualità alimentare sono state introdotte nel contesto delle politiche per lo sviluppo rurale solo con la riforma della Pac del 2003. Per le ragioni appena esposte, dal nostro Paese ci si sarebbe aspettati una rapida, ampia ed incisiva applicazione di queste nuove opportunità.

L'analisi svolta in questo capitolo relativamente alle misure previste dai nuovi Psr per le politiche della qualità, invece, non sembra far emergere, almeno in generale, un'attenzione adeguata da parte delle regioni e delle Province autonome. Il primo dato che emerge, infatti, è quello relativo alla scarsa entità delle risorse impiegate per questa politica: un dato medio pari al 2,4% sulla spesa pubblica totale prevista nei Psr a livello nazionale non permette certo di segnalare queste politiche come quelle ritenute strategiche per lo sviluppo e per il sostegno dei redditi. È pur vero che questi dati potrebbero anche essere condizionati negativamente dai limiti che gli specifici strumenti previsti dai regolamenti europei hanno introdotto, ma l'impressione che si ricava dall'analisi svolta è che forse potrebbero aver avuto il sopravvento semplicemente preoccupazioni circa la maggiore difficoltà di applicazione di misure relativamente nuove per i Psr.

In questo contesto, tuttavia, l'analisi effettuata ha permesso di identificare anche alcuni casi interessanti, per quanto relativamente limitati, sia per la capacità mostrata da talune Regioni di interpretare in modo attento le specifiche problematiche del territorio e di trovare risposte adeguate nella flessibilità offerta dalle misure, che per la capacità di assumere provvedimenti che in modo chiaro tentano di attuare anche scelte un po' restrittive ma lungimiranti.

Riguardo al primo caso, ad esempio, si pensi alle applicazioni della misura 1.3.1 per affrontare i problemi di adeguamento alle norme della direttiva nitrati in Veneto e Campania. In riferimento al secondo caso, invece, si possono ricordare le opportune restrizioni introdotte da alcune Regioni alla natura dei soggetti che possono accedere alla misura 1.3.3 e le indicazioni fornite in altri casi (come Lazio ed Emilia-Romagna) circa la necessità o opportunità di inserire questo strumento in un pacchetto che affronti nell'insieme i problemi delle filiere.

L'avvio dell'applicazione di queste misure, ed in particolare di quelle relativamente più innovative, nei prossimi anni potrebbe rappresentare un precedente positivo in grado di stimolare l'attenzione anche di altre regioni verso un sostegno più efficace dei redditi agricoli, basato sia sulla riduzione dei costi per produrre "qualità" che sulla maggiore valorizzazione di questi prodotti grazie a consumatori più informati.

## 7. LE POLITICHE AGRO-AMBIENTALI

*Francesca Alfano*

### 7.1 Introduzione

La programmazione 2007-2013 delle politiche comunitarie, sia di coesione che per lo sviluppo rurale, è segnata da una forte integrazione fra gli obiettivi e le strategie di intervento per la crescita economica, la coesione sociale e l'uso sostenibile delle risorse ambientali. L'approccio al tema della sostenibilità si basa, in particolare, sull'integrazione della dimensione ambientale in tutte le politiche; su processi di attuazione che assicurino il rispetto delle norme ambientali e l'ammodernamento del quadro normativo; sulla diffusione delle informazioni e della conoscenza per accrescere l'efficienza delle politiche ambientali (Monteleone e Trisorio, 2006).

L'evoluzione del "modello agricolo europeo" perseguito dall'Ue e del dibattito sulla multifunzionalità dell'agricoltura ha progressivamente accresciuto l'attenzione non solo sul controllo degli impatti negativi dell'attività agricola, ma anche sui benefici che essa può generare per l'ambiente, la tutela e la valorizzazione del paesaggio o il controllo dei fenomeni di dissesto idrogeologico.

Nel 1992, la normativa comunitaria introduce, con il Regolamento n.2078<sup>116</sup>, "misure di accompagnamento" destinate al pagamento diretto di compensazioni economiche per la conversione e il mantenimento dell'attività agricola e zootecnica in chiave eco-compatibile, che saranno poi previste in tutte i cicli di programmazione per lo sviluppo rurale e progressivamente potenziate, in particolare con il regolamento n.1257/1999<sup>117</sup>, in base al quale le Regioni inseriscono nei loro Psr misure agro ambientali specifiche. Rispetto al passato esse evidenziano finalità non solo di compensazione dei costi aggiuntivi o dei mancati ricavi dell'agricoltore, ma anche di incentivazione mirata delle pratiche agricole a minor impatto ambientale (Carillo, 2008).

Il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale (n.1698/05) conferma e rafforza ulteriormente gli obiettivi ambientali nella programmazione 2007-2013: l'introduzione di misure agro ambientali da parte degli Stati membri resta obbligatoria; l'ambito e i meccanismi di incentivazione dei comportamenti virtuosi degli

<sup>116</sup> "Relativo a metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio naturale".

<sup>117</sup> "Sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (Feoga)".

operatori agricoli vengono resi più stringenti (vedi paragrafo 7.3); l'orientamento comunitario verso la valorizzazione delle funzioni ambientali dell'impresa agricola diventa più mirato, anche per la risoluzione di problemi specifici delle aree particolarmente sensibili, perché ad alto rischio ambientale o di elevato pregio naturalistico. In tale direzione si muove, in particolare, la previsione di nuove misure rispetto al ciclo di programmazione precedente (2000-2006) sulle indennità e gli investimenti aziendali nelle aree della Rete Natura 2000 e sui pagamenti per interventi silvo-ambientali. La politica agro-ambientale prevista dal regolamento 1698 prevede, nel dettaglio, il seguente pacchetto di misure di intervento: 2.1.1 – Indennità zone montane; 2.1.2 – Indennità zone svantaggiate, diverse dalle zone montane; 2.1.3 – Indennità Natura 2000 e Direttiva 2000/60/Ce; 2.1.4 – Pagamenti agro-ambientali; 2.1.5 – Pagamenti per il benessere degli animali; 2.1.6 – Sostegno ad investimenti non produttivi.

## **7.2 Gli Orientamenti strategici comunitari e il Psn**

Gli Orientamenti strategici comunitari (Osc), che fissano le priorità dello sviluppo rurale e integrano quelle definite dai Consigli di Göteborg e Lisbona, prevedono la concentrazione delle risorse dell'Asse 2 su tre priorità strategiche: tutela della biodiversità e sviluppo di sistemi agricoli e forestali ad elevata valenza naturale e paesaggistica; tutela delle acque; mitigazione degli effetti del cambiamento climatico.

In questo quadro, gli interventi in campo ambientale sono orientati e devono contribuire anche all'attuazione della rete agricola e forestale Natura 2000; al mantenimento degli impegni sanciti dal Consiglio di Göteborg contro il declino della biodiversità entro il 2010; al conseguimento degli obiettivi della direttiva 2000/60/Ce sull'azione comunitaria in materia di acque; al rispetto del protocollo di Kyoto sul cambiamento climatico<sup>118</sup>.

Gli Osc individuano anche le azioni chiave con cui gli Stati membri possono concretizzare le priorità strategiche di miglioramento ambientale: (a) la promozione presso gli operatori agricoli di pratiche agricole e zootecniche (volontarie o obbligatorie) rispettose degli animali e di servizi ambientali che il mercato non è in grado di offrire; (b) la diffusione di pratiche agricole e di gestione sostenibile del territorio in grado di ridurre i rischi di abbandono, desertificazione e incendi (in particolare nelle zone svantaggiate) e di conservare i paesaggi e gli *habitat* naturali (zone umide, praterie, pascoli), come elemento determinante del patrimonio culturale e naturale e dell'attrattività dei

<sup>118</sup> Decisione del Consiglio europeo del 20 febbraio 2006 “relativo agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013).

territori rurali; (c) la promozione di pratiche agricole e silvicole in grado di contribuire allo sviluppo delle energie rinnovabili; alla riduzione delle emissioni di gas serra e alla salvaguardia delle sostanze organiche del terreno; alla mitigazione dell'impatto dei cambiamenti climatici; (d) la maggiore diffusione dell'agricoltura biologica, come approccio globale all'agricoltura sostenibile; (e) la promozione di iniziative, in particolare attraverso le misure agro-ambientali, in grado di generare impatti economici associati ai benefici ambientali, in primo luogo il rafforzamento dell'identità delle zone rurali e dei loro prodotti alimentari come base lo sviluppo turistico e la diversificazione dell'economia rurale; (f) la crescita della coesione economica e sociale tra aree urbane e rurali, per un'equilibrata distribuzione nello spazio dell'attività economica ed una maggiore attrattività delle zone rurali.

Seguendo le indicazioni degli Osc, il Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale 2007-2013 (Psn) ha declinato il tema ambientale prevedendo uno specifico obiettivo generale (Asse 2) finalizzato al miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale, nonché adottando la dimensione ambientale come principio trasversale a tutti gli altri Assi prioritari di intervento, sostenendo, fra gli altri, gli investimenti aziendali e la formazione degli operatori agricoli in campo ambientale.

Gli obiettivi dell'Asse 2 sono qui di seguito illustrati.

- *Conservazione della biodiversità e tutela e diffusione di sistemi agro-forestali ad alto valore naturalistico*

La strategia di intervento mira essenzialmente ad affrontare le minacce legate all'attività agricola (intensificazione, specializzazione e abbandono). Le azioni chiave per il perseguimento di questo obiettivo sono: introduzione e prosecuzione del sostegno a metodi di produzione estensivi e biologici; tutela e salvaguardia delle risorse genetiche animali e vegetali *in situ* e/o *ex-situ* per l'alimentazione e l'agricoltura; incentivazione di azioni per l'igiene e il benessere degli animali; ampliamento e collegamento funzionale tra *habitat* naturali residui e ripristinati; valorizzazione e gestione sostenibile delle foreste (vedi capitolo 8).

- *Diffusione di pratiche agricole e forestali compatibili con la tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche superficiali e profonde*

L'obiettivo è di favorire la riduzione del consumo idrico e di fertilizzanti e prodotti fitosanitari, contribuendo all'implementazione della direttiva Quadro sulle acque 2000/60/Ce. Per la tutela qualitativa delle acque si interviene anche sulla forestazione ambientale. Le azioni chiave sono: sostegno alle imprese agricole, zootecniche e forestali che si impegnano ad attuare pratiche agronomiche compatibili con la conservazione qualitativa della risorsa idrica; interventi forestali (vedi capitolo 8); sostegno

di pratiche agronomiche finalizzate al risparmio idrico e ad una più efficiente gestione dell'irrigazione (calcolo dei fabbisogni irrigui, adozione di sistemi a basso consumo, miglioramento dell'efficienza della rete di distribuzione, introduzione di misuratori).

– *Riduzione dei gas serra*

La strategia di intervento mira a sostenere attività agricole e forestali in grado di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> o aumentarne la capacità di assorbimento. Un altro ambito di intervento è lo sviluppo dell'offerta e della domanda di energia da fonti rinnovabili, in particolare da biomassa, attraverso la creazione di filiere bio-energetiche basate sullo sfruttamento delle risorse e degli scarti agro-forestali. Le azioni chiave previste dal Psn sono: conversione di seminativi in prati permanenti e, ove possibile in termini di biodiversità, in sistemi forestali e/o agroforestali; incremento della sostanza organica mediante una corretta gestione agronomica; gestione forestale attiva orientata all'utilizzo sostenibile dei boschi esistenti.

– *Tutela del territorio*

La strategia di intervento è orientata e rafforza l'applicazione del principio di condizionalità, prevedendo una serie di misure contro il dissesto idro-geologico, per la conservazione e valorizzazione del paesaggio rurale e lo sviluppo di attività produttive e servizi ad esse connesse (Monteleone e Trisorio, 2006). Le azioni chiave per il perseguimento di questo obiettivo sono dirette a: tutelare il suolo: proteggere il suolo dall'erosione e dai dissesti idrogeologici; mantenere e incrementare la sostanza organica e la struttura del suolo; prevenire la contaminazione diffusa dei suoli; combattere la desertificazione; promuovere l'equilibrio territoriale tra zone urbane e rurali; opere infrastrutturali di difesa del suolo; tutelare il paesaggio rurale; mantenere l'attività agricola nelle zone svantaggiate.

Gli obiettivi prioritari dell'Asse 2 sono perseguiti attraverso due ambiti principali di intervento: misure finalizzate a promuovere l'utilizzo sostenibile dei terreni agricoli (che rappresenta la politica agro ambientale analizzata in questo capitolo); misure intese a promuovere l'utilizzazione sostenibile dei terreni forestali (capitolo 8).

Per quanto riguarda l'articolazione territoriale della strategia di intervento, il Psn non contiene indicazioni sull'assegnazione di priorità in riferimento alle quattro macroaree rurali da esso individuate<sup>119</sup> (vedi capi-

<sup>119</sup> Ai fini dell'individuazione delle priorità territoriali da perseguire nei diversi Assi di intervento il Psn, riprendendo il criterio già adottato per l'analisi di base per la sua elaborazione, classifica il territorio rurale nazionale in quattro categorie: poli urbani, aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata, aree rurali intermedie, aree rurali con problemi complessivi di sviluppo.

tolo 2), che rientra infatti tra le competenze delle Regioni. L'aspetto della territorializzazione è però affrontato, per la sua rilevanza, direttamente dal regolamento 1698/2005 (art.50) che, per le misure 2.1.1 e 2.1.2, specifica la definizione di zone montane o non montane che possono essere considerate svantaggiate ai fini dell'eleggibilità al sostegno comunitario; per la misura 2.1.3 restringe l'applicazione del sostegno ad aree già individuate in base ad altre normative comunitarie: le zone Natura 2000 – Siti di importanza comunitaria (Sic) e Zone a protezione speciale (Zps) – individuate dalla direttive 1979/409/Ce e 1992/43/Ce e le zone inserite nei piani di gestione dei bacini idrografici ai sensi della direttiva 2000/60/Ce.

### **7.2.1 Complementarità fra Psn e Qsc**

Come analizzato nel capitolo 2, la politica per lo sviluppo rurale è fortemente orientata alla coerenza e all'attuazione di sinergie con le politiche di sviluppo territoriale e locale.

In riferimento all'obiettivo di miglioramento della gestione del territorio e dell'ambiente, il Qsn stabilisce che le priorità e gli interventi strategici della politica regionale 2007-2013, complementari a quelli dello sviluppo rurale sono: (a) il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rurali – anche attraverso un'adeguata dotazione di servizi collettivi – per arginare l'emigrazione, attrarre imprese e risorse umane qualificate e favorire l'insediamento di nuove attività economiche; (b) il rafforzamento della competitività delle produzioni locali e delle filiere produttive attraverso il miglioramento della commercializzazione dei prodotti; (c) la valorizzazione integrata delle risorse umane, naturali e culturali presenti nelle aree rurali, comprese quelle paesaggistiche e le produzioni di qualità, presenti in queste aree.

Il raccordo fra politica di sviluppo rurale e politica di coesione è ricercato, come per tutti gli Assi strategici della politica di sviluppo rurale, anche attraverso la definizione di ambiti di demarcazione e complementarità fra gli interventi finanziati dal Fesr e quelli realizzati nell'ambito della politica di coesione (attraverso il Fesr).

Gli ambiti di intervento oggetto demarcazione e/o complementarità, richiamati nel dettaglio sia dal Psn che dal Qsn, sono i seguenti:

1. *Tutela del paesaggio e della biodiversità.* Questi interventi sono a carico della politica di sviluppo rurale. La politica regionale può però intervenire nelle regioni convergenza a sostegno della stesura dei piani di gestione delle aree Natura 2000 e dei bacini idrografici, creando un contesto favorevole all'efficacia delle misure dello sviluppo rurale. Essa può altresì intervenire, nelle aree sia convergenza che competitività, nel-

l'ambito delle aree Natura 2000 dotate di piani di gestione (come previsto dalla Legge quadro sulle Aree protette - n.394/91) per sostenere la realizzazione di investimenti strutturali e infrastrutturali, anche collegate alla biodiversità, e solo se finalizzati allo sviluppo socio-economico delle aree interessate. Nelle regioni "convergenza" la politica di coesione può infine sostenere, in integrazione alle politiche ordinarie nazionali, la realizzazione di alcuni interventi di adeguamento strutturale (infrastrutture idriche collettive finalizzate al risparmio idrico, impianti di riutilizzo della risorsa idrica).

2. *Prevenzione e contrasto al dissesto idrogeologico.* Gli interventi contro i fenomeni di dissesto sono realizzati nell'ambito della politica di sviluppo rurale. Il Fesr può sostenere solo interventi che riguardano rischi elevati e comunque nell'ambito di Progetti di area integrati (Pai).
3. *Filiere bioenergetiche.* In tale ambito il Psn prevede una forte integrazione tra la politica di sviluppo rurale e quella di coesione. Il Fesr sostiene, in particolare, tutti gli interventi a monte della generazione di energia di natura agricola e forestale, oltre agli investimenti finalizzati alla generazione di energia realizzati da imprese agricole e forestali<sup>120</sup>.

### **7.3 Le misure della politica agro-ambientale secondo il Reg.1698/2005**

#### **7.3.1 Le misure 2.1.1 – Indennità zone montane e 2.1.2 – Indennità zone svantaggiate, diverse dalle zone montane**

Con queste misure, la politica di sviluppo rurale si propone di contrastare l'abbandono dell'agricoltura nelle zone montane o in altre zone caratterizzate da svantaggi naturali, riducendo in tali aree anche il declino della biodiversità. Come disciplinato dall'art.37 del regolamento 1698/2005, esse prevedono infatti l'erogazione di indennità finalizzate a compensare gli agricoltori per i costi aggiuntivi e la perdita di ricavi derivanti dagli svantaggi legati alle caratteristiche geomorfologiche del territorio e che ostacolano la produzione agricola.

Come anticipato nel paragrafo 7.2, le zone in cui si applicano le indennità sono individuate dagli Stati membri sulla base di alcune prescrizioni dell'art.50 del regolamento 1698/2005 in base al quale:

<sup>120</sup> Riguardo al tema delle filiere bioenergetiche, il Psn prevede disposizioni di integrazione e demarcazione tra Fesr e Fears anche nell'ambito delle priorità: *Promozione dell'ammmodernamento e dell'innovazione nelle imprese e dell'integrazione delle filiere e Qualità della vita nelle aree rurali e diversificazione dell'economia rurale.* In particolare, il Fears sostiene gli investimenti finalizzati alla generazione di energia degli impianti con una potenza fino a 1 Mw, che trattino prevalentemente materia prima agricola e/o forestale, per garantire un bilancio energetico positivo e delle emissioni negative o nulle. Gli impianti di potenza superiore sono realizzati con il sostegno della politica di coesione.

- le *zone montane* sono quelle caratterizzate da una notevole limitazione delle possibilità di utilizzo dei terreni agricoli e da un notevole aumento del costo del lavoro, dovuti alle difficili condizioni climatiche causate dall'altitudine oppure, nelle zone di altitudine inferiori, alla presenza rilevante di forti pendii che impediscono la meccanizzazione e/o richiedono l'impiego di materiale speciale particolarmente oneroso;
- le *altre zone svantaggiate* sono le aree caratterizzate da svantaggi naturali considerevoli (scarsa produttività del suolo, condizioni climatiche avverse) e dove il mantenimento dell'agricoltura estensiva è essenziale per la gestione del territorio; oppure caratterizzate da svantaggi specifici in cui sono necessari interventi per la salvaguardia dello spazio rurale o il mantenimento del potenziale turistico.

I beneficiari delle indennità sono gli agricoltori che si impegnano a proseguire l'attività agricola nelle zone svantaggiate così individuate per almeno cinque anni, a partire dal primo anno in cui ricevono la prima indennità. Le indennità erogabili variano da un minimo di 25 euro ad un massimo di 250 per ettaro di superficie agricola utilizzata (Sau) per gli agricoltori delle zone montane; nelle altre zone con svantaggi naturali l'identità massima del sostegno è invece pari a 150 euro per ettaro di Sau. Le indennità sono decrescenti al di sopra di un limite minimo di superficie stabilito da ciascun Psr.

### **7.3.2 La misura 2.1.3 – Indennità Natura 2000**

L'obiettivo della misura 2.1.3 è contribuire e promuovere la conservazione degli *habitat* naturali ricompresi all'interno dei siti delle Rete Natura 2000, garantendo livelli adeguati di biodiversità vegetale e animale. Le direttive Cee "Uccelli" (n.409/1979) e "Habitat" (n.43/1992) hanno previsto la creazione della rete ecologica Natura 2000 al fine di salvaguardare le aree naturali tipiche o a rischio di estinzione dell'Unione europea. In tutto il territorio comunitario una parte rilevante delle attività agricole ricade all'interno di siti Natura 2000. In Italia i terreni agricoli coprono il 30% della superficie di Natura 2000. Oltre alle aree Natura 2000, le indennità della misura 2.1.3 si applicano anche alle zone agricole incluse nei piani di gestione dei bacini idrografici previste dalla direttiva 60/2000/Ce.

Il quadro normativo della misura 2.1.3 prevede alcuni vincoli di attuazione e di accessibilità al sostegno da essa previsto. In primo luogo, la Commissione europea, nel quadro della piena applicazione della normativa sulla condizionalità, ha ristretto l'attivazione della misura 2.1.3 alle Regioni che dispongono di un Piano di gestione delle aree Natura 2000; per l'Italia, tuttavia, solo quattro hanno investito sulla misura: Veneto, Marche, Friuli Venezia Giulia, Lazio (vedi paragrafo 7.4). L'art 26 del regolamento 1974/2006 vieta inoltre

di utilizzare il sostegno della misura 2.1.3 per l'adempimento delle norme comunitarie obbligatorie in materia di ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, benessere degli animali, sicurezza del lavoro<sup>121</sup>.

Il sostegno previsto dalla misura è finalizzato, come per le misure 2.1.1 e 2.1.2, alla compensazione dei costi o della perdita di ricavi subita dagli agricoltori che operano in tali aree (art.38 del regolamento 1698/2005).

L'intensità degli aiuti concessi agli operatori agricoli nelle aree Natura 2000 è decrescente negli anni. In particolare, l'allegato del Reg.1698/2005 prevede un'indennità massima iniziale, per un periodo di non superiore a cinque anni, pari a 500 euro per ettaro di Sau. Successivamente, è invece erogabile un'indennità massima di 200 euro per ettaro di Sau.

### **7.3.3 La misura 2.1.4 – Pagamenti agro-ambientali**

All'interno della strategia dell'asse 2, la misura 2.1.4 – Pagamenti agro ambientali è particolarmente rilevante. La misura contribuisce al perseguimento di tutti gli obiettivi prioritari dell'asse e rappresenta il principale strumento operativo per internalizzare le esternalità ambientali generate dall'attività agricola e per assicurare la sostenibilità dell'uso delle risorse naturali (De Gaetano, 2006).

In modo coerente alla loro rilevanza strategica, alle misure agro-ambientali viene attribuita una notevole importanza finanziaria, con l'assegnazione di una maggiore dotazione di risorse rispetto alle altre misure dell'asse 2 e a tutte le altre misure della politica di sviluppo rurale.

A livello normativo, la misura 2.1.4 – Pagamenti agro ambientali, è disciplinata dall'art.39 del Reg.1698/2005 e dagli artt. 27 e 28 del Reg.1974/2006. Il primo stabilisce che le compensazioni per i minori redditi legati ad una gestione dell'attività produttiva più attenta all'ambiente sono destinate solo agli agricoltori che assumono volontariamente impegni che vanno al di là delle norme ambientali obbligatorie fissate dalla normativa comunitaria. Si tratta, cioè dai Criteri di gestione obbligatori in materia di ambiente (Cgo) e dalle cosiddette Buone condizioni agronomico-ambientali (Bcaa) di cui agli artt. 4 e 5 del Reg.1782/2003) e dei requisiti minimi relativi all'uso di fertilizzanti, prodotti fitosanitari e di altre specifiche norme obbligatorie prescritte dalla normativa nazionale.

In questo quadro, le misure agro-ambientali integrano e potenziano l'intervento del primo pilastro della Pac che con la riforma Fischler ha reso obbligatoria l'adozione della eco-condizionalità (o *cross-compliance*), in virtù della

<sup>121</sup> Art.31 del Reg.1698/2005 - Rispetto delle norme basate sulla legislazione comunitaria.

quale il diritto ai pagamenti diretti agli agricoltori è subordinato al rispetto di standard ambientali, di sicurezza alimentare, di salute e benessere degli animali, appunto i Cga e le Bcaa<sup>122</sup>. L'art.69 dello stesso regolamento ha poi previsto la possibilità degli Stati membri di attivare aiuti supplementari ed aggiuntivi<sup>123</sup> ai pagamenti diretti destinati ad incentivare tipi specifici di agricoltura e, tra questi, quelli ritenuti importanti per tutelare o valorizzare l'ambiente<sup>124</sup>. Tale orientamento è stato confermato dall'approvazione dell'*Health check* della Pac<sup>125</sup>, che ha sostituito il vecchio art.69 con il nuovo art.68 potenziandolo come strumento per qualificare il sostegno comunitario in funzione dell'adozione di comportamenti virtuosi da parte degli agricoltori. In particolare l'art.68 mantiene, tra le sue disposizioni, la possibilità di pagamenti annuali supplementari a vantaggio dei tipi di agricoltura rilevanti per il miglioramento dell'ambiente, come per il miglioramento della qualità e della commercializzazione dei prodotti agricoli e il miglioramento del benessere animale.

La programmazione 2007-2013 delle misure agro ambientali presenta vincoli più stringenti rispetto alla normativa precedente, che rispondono ad obiettivi di maggiore efficienza ed efficacia degli interventi. Tra questi, l'obbligo di superare i già citati requisiti standard della eco-condizionalità e delle altre prescrizioni della normativa comunitaria e nazionale. La condizionalità, già obbligatoria in relazione ai pagamenti diretti agli agricoltori concessi nell'ambito del primo pilastro della Pac, diventa pertanto un vincolo per l'accesso alle misure agro-ambientali, ampliando la sfera di pratiche e di comportamenti virtuosi obbligatori e sanzionabili rispetto a quelli volontari degli operatori agricoli

<sup>122</sup> La condizionalità, assieme al disaccoppiamento, rappresenta lo strumento principale con cui la Pac persegue l'obiettivo di promuovere un'agricoltura sostenibile ed orientata al mercato. Secondo gli Osc per lo sviluppo rurale, "le norme della condizionalità, che includono gli aspetti ambientali, la sicurezza alimentare, la salute e il benessere degli animali, rafforzano la fiducia dei consumatori e la sostenibilità ambientale dell'attività agricola". Il disaccoppiamento si basa, in particolare, su due modalità di intervento: disgiunzione degli aiuti concessi agli agricoltori dalla quantità prodotta; istituzione del regime di pagamento unico come contenitore unitario di gran parte degli aiuti diretti prima contenuti nelle singole Ocm di settore.

<sup>123</sup> In questo caso accoppiati alla quantità prodotta, agli ettari coltivati o ai capi allevati.

<sup>124</sup> L'art.69 sostiene inoltre le tipologie di agricoltura considerate rilevanti per migliorare la qualità alimentare e la commercializzazione dei prodotti agricoli. L'intervento dell'art.69 prevede, nello specifico, la facoltà degli Stati membri di trattenere fino al 10% del *plafond* nazionale di aiuti disaccoppiati in alcuni settori (disciplinati dal regolamento stesso), per destinare le risorse finanziarie così reperite a pagamenti supplementari per incentivare un'agricoltura di qualità e rispettosa dell'ambiente (De Filippis e Frascarelli, 2007).

<sup>125</sup> Nel novembre 2008 è stato siglato il compromesso sulla valutazione dello stato di salute della Pac (*Health check*), con il quale è stato riscritto il regolamento (Ce) n.n.1782/2003 sul sostegno diretto agli agricoltori, e modificati i regolamenti 1234/2007 sull'Ocm unica e 1698/2005 sullo sviluppo rurale.

(Belletti e Simoncini, 2005). Altre prescrizioni rilevanti della normativa comunitaria sono l'estensione della durata degli impegni, da cinque a sette anni<sup>126</sup>, e dei soggetti potenziali beneficiari, che non sono più solo gli agricoltori ma tutti i gestori del territorio in grado di assumere impegni agro-ambientali (laddove ciò sia giustificato ai fini della realizzazione degli obiettivi ambientali). I beneficiari possono essere selezionati anche tramite bandi di gara, secondo criteri di efficienza economica e ambientale. La nuova normativa sulla politica di sviluppo rurale apre, infine, opportunità per la concentrazione degli interventi nelle aree maggiormente sensibili dal punto di vista ambientale (aree fragili, aree soggette a vincoli ambientali, aree ad alto valore naturalistico).

Per quanto riguarda le modalità di erogazione del sostegno, il regolamento 1698/2005 prevede che i pagamenti siano versati annualmente per compensare i costi aggiuntivi e i mancati ricavi derivanti dall'impegno assunto; se necessario, i pagamenti possono coprire anche tutti i costi dell'operazione.

L'entità massima del sostegno erogato, per ettaro di superficie dell'impresa agricola, varia a seconda delle tipologie colturali: 600 euro per le colture annuali; 900 euro per le colture perenni specializzate; 450 euro per gli altri usi dei terreni.

Nel caso di interventi che riguardino razze animali locali a rischio di estinzione, il pagamento non può superare i 200 euro per unità di bestiame adulto (Uba).

#### ***7.3.4 La misura 2.1.5 – Pagamenti per il benessere degli animali***

La misura 2.1.5 ha l'obiettivo di incentivare l'adozione volontaria da parte degli allevatori di tecniche di allevamento sostenibili dal punto di vista ambientale e rispettose del benessere del bestiame. È prevista, in particolare, l'erogazione di pagamenti per compensare gli agricoltori delle perdite o dei costi aggiuntivi legati all'adozione di pratiche zootecniche che superino il rispetto degli standard minimi di tutela e sicurezza del bestiame stabiliti dalle leggi comunitarie, nazionali o regionali.

La misura è disciplinata dagli art.40 del Reg.1698/2005 e art.27 del Reg.1974/2006. L'entità massima dell'aiuto concesso agli allevatori è di 500 euro per unità di bestiame. Per poter beneficiare dei pagamenti, gli agricoltori devono impegnarsi ad adottare le pratiche zootecniche agevolate per almeno cinque anni, fino ad una durata massima di sette anni che solo in alcuni casi particolari può essere ulteriormente elevata.

<sup>126</sup> Il regolamento prevede, per particolari tipi di impegni, anche una durata superiore, qualora necessario e giustificato.

### 7.3.5 La misura 2.1.6 – Sostegno ad investimenti non produttivi

Questa misura sostiene la realizzazione di investimenti aziendali che non siano destinati alla crescita della produttività aziendale ma che supportino l’attuazione degli interventi delle altre misure della politica agro-ambientale, finalizzati alla salvaguardia dell’ambiente, della biodiversità e del paesaggio rurale (art. 41 del Reg.1698/2005 e art.29 del Reg.1974/2006).

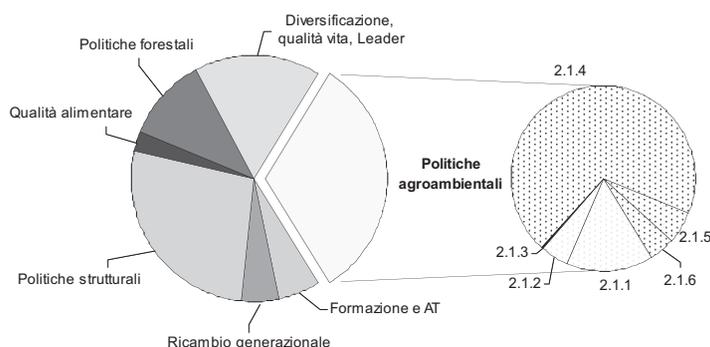
Nello specifico, il sostegno è infatti concesso in relazione ad investimenti che non danno luogo ad un aumento significativo del valore o della redditività dell’attività agricola (o forestale), ma che: siano connessi all’adempimento degli impegni assunti con la misura 2.1.4 o di altri obiettivi agro-ambientali; valorizzino in termini di pubblica utilità le aree Natura 2000 o altre zone di pregio naturale individuate dai Psr regionali.

### 7.4 I fondi stanziati dalle Regioni per le misure della politica agroambientale

La politica agro ambientale assorbe in Italia oltre 5,3 miliardi di euro, con un’incidenza superiore al 30% sulla spesa totale per lo sviluppo rurale, la più elevata fra le politiche in cui i Psr si articolano (figura 7.1).

La tabella 7.1 riporta l’ammontare di risorse stanziati dai Psr regionali per la politica agro-ambientale per singole misure. Emerge subito la rilevanza della 2.1.4 che assorbe quasi il 70% delle risorse totali della politica; in considerazione di ciò l’analisi sarà riservato alla misura maggiore spazio, sia nel paragrafo 7.5, soffermandosi sulle caratteristiche che essa presenta all’interno dei Psr, sia nel paragrafo 7.6 con riferimento alla fase di attuazione. Alla 2.1.4

**Figura 7.1 – La spesa dei Psr per la politica agro-ambientale**



seguono, in termini di rilevanza, le misure 2.1.1 (oltre il 15% della spesa), 2.1.2, 2.1.5 (entrambe attorno al 5%) e 2.1.6 (4%); gli stanziamenti più bassi riguardano, invece, la misura 2.1.3 (solo lo 0,4%).

Analizzando la spesa totale per la politica agro-ambientale, sono le regioni competitività a destinare maggiori risorse: quasi 3 miliardi di euro, a fronte di 1,9 miliardi in quelle convergenza. In termini di ripartizioni territoriali, invece, emerge per le regioni meridionali un ammontare di risorse attorno ai 3 miliardi di euro, a fronte di 1,8 miliardi nel Nord e di 0,8 miliardi al Centro. Il gruppo delle regioni meridionali comprende, inoltre, le regioni con il volume

**Tabella 7.1 - Spesa pubblica dei Psr per la politica agro ambientale per misura (milioni di euro)**

Regioni	Misure della politica strutturale						Totale politica	%	%
	2.1.1	2.1.2	2.1.3	2.1.4	2.1.5	2.1.6		su tot. politica	su tot. Psr
Piemonte	53,6	0,0	0,0	267,8	23,4	0,8	345,6	6,4	38,5
Valle d' Aosta	44,7	0,0	0,0	28,7	9,0	0,0	82,4	1,5	69,4
Lombardia	71,1	0,0	0,0	228,0	0,0	34,0	333,2	6,2	37,0
Bolzano	54,4	0,0	0,0	128,5	0,0	0,0	182,9	3,4	58,4
Trento	56,1	0,0	0,0	56,9	0,0	0,0	113,0	2,1	44,1
Veneto	80,9	0,0	9,0	181,3	8,0	18,8	298,1	5,5	32,5
Friuli V. G.	36,1	0,0	0,9	28,0	0,0	2,7	67,7	1,2	27,4
Liguria	14,8	0,2	0,0	32,8	1,5	2,5	51,8	0,9	18,7
Emilia-Romagna	54,6	4,6	0,0	272,6	3,9	13,9	349,4	6,5	37,3
Toscana	11,0	11,0	0,0	204,5	0,0	5,0	231,5	4,3	27,5
Umbria	17,0	10,6	0,0	210,2	6,8	3,0	247,7	4,6	32,5
Marche	17,2	6,8	4,6	91,4	0,0	10,7	130,6	2,4	28,4
Lazio	9,2	1,5	4,6	159,0	0,0	1,2	175,6	3,2	26,7
Abruzzo	35,5	7,1	0,0	61,1	0,0	5,7	109,4	2,0	28,4
Molise	11,5	4,0	0,0	23,5	0,0	1,0	40,0	0,7	20,5
Campania	87,2	4,0	0,0	217,5	24,7	34,2	367,6	6,8	19,5
Puglia	2,3	29,1	0,0	294,6	0,0	89,5	415,5	7,7	6,0
Basilicata	18,0	9,2	0,0	209,7	0,0	0,8	237,7	4,4	36,6
Calabria	38,0	0,0	0,0	295,8	4,0	3,0	344,8	6,4	31,8
Sicilia	33,0	19,8	0,0	518,0	0,0	10,0	580,7	10,8	27,5
Sardegna	69,9	157,8	0,0	199,7	209,2	0,0	636,6	11,9	50,8
<b>Italia</b>	<b>816,0</b>	<b>265,7</b>	<b>19,1</b>	<b>3.709,7</b>	<b>290,4</b>	<b>236,7</b>	<b>5.341,6</b>	<b>100,0</b>	<b>32,1</b>
Nord	466,2	4,7	10,0	1.224,8	45,7	72,6	1.824,0	34,1	37,5
Centro	54,4	30,0	9,2	665,0	6,8	20,0	785,4	14,7	28,9
Sud	637,5	231,0	4,0	1.819,9	237,9	144,1	3.074,4	57,5	34,0
Competitività	178,5	203,6	19,1	2.174,1	261,7	99,3	2.936,3	54,9	31,2
Convergenza	178,5	62,0	4,0	1.535,6	28,7	137,4	1.946,3	36,4	27,0

Fonte: elaborazione dati rilevati dai Psr delle regioni e province (sito [www.politicheagricole.it](http://www.politicheagricole.it))

più alto di risorse stanziare: la Sardegna (636 milioni di euro) e la Sicilia (580,8 milioni di euro). Gli importi più bassi di spesa si registrano, invece, in Molise (40 milioni di euro), Liguria (51,8 milioni di euro) e in Friuli Venezia Giulia (67,7 milioni di euro).

Per quanto riguarda l'incidenza della politica agro-ambientale sul totale delle risorse Psr, il distacco fra regioni convergenza e competitività è minore: rispettivamente 27% e 31,2%. A livello di ripartizione le regioni del Nord superano sia le regioni meridionali che del Centro. A livello regionale spiccano i casi della Valle d'Aosta e della Sardegna (con un'incidenza rispettiva attorno al 70% e al 50%).

Focalizzando l'attenzione sulla misura 2.1.4, le risorse finanziarie ad essa destinate in Italia ammontano complessivamente a circa 3.700 milioni di euro, pari al 22,3% delle risorse totali dei Psr. Gli stanziamenti più elevati spettano alle regioni competitività (quasi 2.200 milioni di euro, a fronte di circa 1.500 milioni di euro di quelle convergenza). In termini di ripartizioni territoriali emerge, invece, il Sud (1.800 milioni di euro contro 1.200 milioni di euro del Nord).

A livello regionale, sono la Calabria e la Puglia a destinare l'ammontare finanziario più elevato (attorno ai 295 milioni di euro). Se si assume a riferimento, invece, l'incidenza della misura sul totale del Psr, ai primi posti della graduatoria regionale troviamo Sicilia (41%) e Basilicata (32%).

Le regioni che investono di meno nei pagamenti agro-ambientali, in termini assoluti, sono la Valle d'Aosta e il Friuli Venezia Giulia (con un volume di stanziamenti attorno ai 28 milioni di euro); in termini di incidenza sul Psr, abbiamo invece la Sardegna (4,2%), e poi Campania, Friuli Venezia Giulia e Liguria (tutte attorno all'11%).

Nella tabella 7.2 viene effettuato un confronto tra le regioni rapportando l'ammontare medio annuo delle risorse destinato da ciascuna regione alla politica agro-ambientale alla superficie agricola regionale.

A livello nazionale la spesa agro-ambientale è pari a 58 euro all'anno per ettaro di Sau. Analizzando la spesa per misure riemerge ovviamente la rilevanza della 2.1.4, con un rapporto spesa/Sau di 40 euro a fronte di 9 euro/ha per la 2.1.1 e di 3 euro/ha per le altre misure del pacchetto agro ambientale. In riferimento alla misura 2.1.4 sono stati utilizzati, oltre alla Sau, anche altri parametri della struttura produttiva agricola regionale e cioè l'occupazione in agricoltura espressa in Unità di lavoro adulto (Ula), il valore aggiunto del settore agricolo e il numero delle aziende agricole. Ne risulta una spesa media nazionale di circa 416,7 euro per Ula, di 270 euro per azienda agricola e corrispondente all'1,7% del valore aggiunto del settore agricolo. La concentrazione della spesa tra le Regioni presenta una certa variabilità; aggregando le regioni per obiettivi della politica regionale europea emerge, in particolare, la

superiorità della spesa delle regioni Competitività rispetto ai rapporti spesa/Ula e spesa/numero di aziende agricole. Nel caso, invece, dell'incidenza della spesa sul valore aggiunto, il primato spetta alle regioni convergenza.

Sotto il profilo territoriale, assumendo come riferimento la spesa media nazionale (Italia=100), la situazione delle regioni Convergenza e di quelle Competitività risulta analoga (con un rapporto spesa/Sau pari a 100). In termini di ripartizione geografica, invece, il dato più elevato è attribuibile alle regioni meridionali (con un'incidenza spesa/Sau del 106% rispetto alla media nazionale, a fronte del 95% riscontrato nel Centro-Nord). A livello regionale, infine, i rapporti spesa/Sau più elevati si registrano in Valle d'Aosta (372) e Liguria (252), mentre le incidenze più basse in Molise (46) e Lazio (59).

**Tabella 7.2 - Stanziamenti regionali unitari per la politica agro-ambientale (spesa media annua per ettaro di Sau)**

Regioni	Misura 2.1.1	Misura 2.1.2	Misura 2.1.3	Misura 2.1.4	Misura 2.1.5	Misura 2.1.6	Totale
Piemonte	7	0	0	36	3	0	46
Valle d'Aosta	118	0	0	76	24	0	217
Lombardia	10	0	0	33	0	5	49
Bolzano	28	0	0	66	0	0	94
Trento	53	0	0	54	0	0	108
Veneto	14	0	2	31	1	3	51
Friuli V.G.	24	0	1	18	0	2	44
Liguria	42	1	0	93	4	7	147
Emilia-Romagna	7	1	0	36	1	2	46
Toscana	2	2	0	36	0	1	41
Umbria	7	4	0	83	3	1	98
Marche	5	2	1	25	0	3	36
Lazio	2	0	1	31	0	0	35
Abruzzo	12	2	0	21	0	2	37
Molise	8	3	0	16	0	1	27
Campania	22	7	0	55	6	9	100
Puglia	0	1	0	33	0	10	44
Basilicata	5	0	0	54	0	0	59
Calabria	8	5	0	79	0	1	92
Sicilia	4	2	0	58	0	1	65
Sardegna	9	20	0	25	26	0	79
<b>Italia</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>40</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>58</b>
Nord	14	0	0	37	1	2	55
Centro	6	2	1	44	0	2	55
Sud	6	6	0	41	6	3	62
Competitività	11	3	0	38	4	2	58
Convergenza	5	3	0	45	1	5	58

Fonte: nostre elaborazioni

## 7.5 Le caratteristiche della misura 2.1.4

Per la misura 2.1.4 è opportuno un approfondimento sulle sottomisure che ciascuna Regione ha individuato all'interno del rispettivo Psr, cioè sulle tipologie di attività o di pratiche delle imprese agricole (singole o associate) che possono essere agevolate mediante pagamenti agro-ambientali. Questo approfondimento si rende necessario anche in ragione del fatto che la misura 2.1.4, a differenza delle altre misure che hanno generalmente un obiettivo più circoscritto, può essere considerata e dovrebbe rappresentare un "canestro" di linee di intervento agro-ambientali tra loro differenti nell'impostazione e negli obiettivi perseguiti.

Le scelte regionali per l'articolazione della 2.1.4 sono state raggruppate, ai fini dell'analisi, in 4 macro-ambiti di intervento.

1. *Diffusione di modelli di agricoltura sostenibili*. Comprende innanzitutto l'adozione dei metodi della produzione biologica e integrata, ma anche altre sottomisure per la conduzione sostenibile dei seminativi e dei fruttiferi, la razionalizzazione dell'uso dell'acqua, l'incremento della fertilità del terreno; la limitazione dell'uso di fitofarmaci e fertilizzanti, eccetera.
2. *Conservazione del suolo*. Gli interventi di gestione o miglioramento della qualità dei suoli sono i seguenti: inerbimento di seminativi, mantenimento di colture arboree e della copertura vegetale permanente, incremento della sostanza organica nel terreno, adozione di pratiche che superano i requisiti obbligatori delle buone condizioni agronomiche e ambientali previste dalla condizionalità<sup>127</sup>.
3. *Tutela e valorizzazione della biodiversità*. In esso rientrano le sottomisure per la conservazione delle varietà colturali e delle razze animali locali: la realizzazione di coltivazioni a perdere; la costituzione e la manutenzione di *habitat* naturali e semi-naturali; la creazione di strutture vegetali lineari e di fasce tampone; il ritiro dei seminativi dalla produzione per scopi ambientali; l'adozione di pratiche agro ambientali specifiche nelle aree Natura 2000<sup>128</sup>.
4. *Miglioramento del paesaggio*. L'ambito raggruppa gli interventi sia per la tutela che per la valorizzazione del paesaggio, in primo luogo la gestione dei prati permanenti e dei pascoli (creazione, mantenimento o conversione di seminativi), ma anche l'adozione del regime sodivo,

<sup>127</sup> Per ridurre, ad esempio, l'erosione del suolo, per incrementare la sostanza organica dei terreni, per mantenere l'inerbimento di alcune colture (Psr Calabria e Campania).

<sup>128</sup> Ad esempio: creazione di piccole aree umide, mantenimento di prati e pascoli, mantenimento di produzioni vegetali (Psr Trento).

l'apicoltura, l'estensivizzazione degli allevamenti, il recupero della frutticoltura estensiva, e altri.

Gli ambiti di intervento più rilevanti della misura 2.1.4, se pur tutti ampiamente diffusi all'interno dei Psr, sono l'adozione di modelli di agricoltura sostenibili e la tutela della biodiversità; all'interno del primo rilevanza assoluta rivestono l'agricoltura biologica (prevista da tutte le Regioni) e l'agricoltura integrata (in 13 Regioni). Riguardo alle azioni per la tutela della biodiversità emerge la previsione da parte di numerose Regioni (Basilicata, Emilia-Romagna, Liguria, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana e Veneto) di progetti integrati territoriali. Le iniziative realizzabili coinvolgono enti pubblici, università (ad esempio, gli orti botanici), enti parco e altri soggetti pubblici o privati. Esse prevedono, in particolare:

- la creazione di centri pubblici di conservazione della biodiversità finalizzati a: (a) raccolta, catalogazione e conservazione delle specie e degli ecotipi vegetali locali; (b) produzione delle piante madri; (c) compilazione di inventari e banche dati sulle specie vegetali e animali locali; (d) azioni di accompagnamento, informazione e consulenza;
- la realizzazione di progetti integrati territoriali oppure la creazione di reti regionali per l'agro-biodiversità, sempre legati alla realizzazione di: (a) attività e scambio di informazione; (b) attività di formazione e consulenza; (c) raccolta e conservazione delle specie locali; (d) creazione di banche dati sulle specie locali; (e) indagini;
- la creazione di campi di tutela realizzati da agricoltori custodi;
- la creazione di corridoi ecologici.

Occorre comunque specificare che il sostegno alle azioni dei diversi ambiti è spesso cumulabili, se pur con la previsione, in alcuni Psr, di condizioni e/o limiti di cumulabilità.

Riguardo alle modalità di erogazione previste dai diversi piani regionali, sempre in riferimento alla misura 2.1.4, sono state analizzate l'intensità del sostegno erogabile e le condizioni di accesso/ammissibilità ai pagamenti. Vista la complessa articolazione della misura ci si è concentrati su alcune sottomisure esemplari dei due ambiti principali di intervento dei Psr:

- adozione di modelli di agricoltura sostenibili e, nello specifico, l'introduzione o il mantenimento dell'agricoltura biologica;
- tutela e valorizzazione della biodiversità, dove la tipologia di sottomisure considerata è stata invece più varia in ragione delle differenze e specificità regionali.

### ***7.5.1 Entità della spesa e condizioni di accesso per l'agricoltura biologica***

L'intensità del pagamento agli agricoltori, erogato annualmente in base alla superficie interessata, varia a seconda della tipologia dell'impegno per cui

è concesso e della tipologia colturale<sup>129</sup>. Alcuni Psr individuano differenziazioni territoriali, attraverso la previsione di intensità dei pagamenti differenziata in base alla tipologia di aree oggetto di intervento (ad esempio, Campania); oppure la restrizione o l'assegnazione di priorità agli interventi in alcune aree (ad esempio in Piemonte in riferimento alle aree di maggior pregio o a rischio ambientale). La maggior parte delle Regioni, inoltre, prevede pagamenti di entità diversa a seconda che si tratti di introdurre l'agricoltura biologica nell'impresa o semplicemente di mantenerla una volta introdotta. In tre regioni (Calabria, Campania e Friuli Venezia Giulia), invece, è previsto lo stesso premio nel caso sia di introduzione che di mantenimento. La regione Valle d'Aosta, infine, ha destinato le risorse esclusivamente al regime di mantenimento.

Come si può osservare nella tabella 7.3, le differenze tra i Psr in termini di livello dei pagamenti previsti sono elevate, pur nel rispetto dei massimali imposti dalla normativa comunitaria per le diverse tipologie colturali.

In riferimento alle colture cerealicole occorre specificare che le Province autonome di Bolzano e Trento (con un'intensità di pagamento di 450 euro sia per l'introduzione che per il mantenimento), presentano valori molto alti rispetto alle altre Regioni. Se si escludono le due province autonome, infatti, l'intervallo di variazione dei pagamenti si restringe: da 96 euro (Puglia) a 220 euro (Sicilia) per il regime di introduzione; da 96 euro (Puglia) a 200 euro (Sicilia) per quello di mantenimento.

Riguardo alle condizioni di accesso all'erogazione dei pagamenti, le disposizioni regionali si concentrano soprattutto sulla superficie interessata dall'introduzione o mantenimento dell'agricoltura biologica e/o sulla durata dell'impegno ad essi correlati da parte degli agricoltori. Spesso le Regioni richiamano comunque anche altri criteri, che possono riguardare, ad esempio, l'inserimento delle aziende beneficiarie nel sistema di controllo nazionale per l'agricoltura biologica, l'adesione a specifiche normative regionali, lo svolgimento di controlli periodici di alcune attrezzature meccaniche e altro ancora.

Per quanto riguarda il criterio della durata dell'impegno, gran parte delle Regioni prevedono un periodo di 5 anni. Alcune Regioni, come Lombardia e Marche, prevedono però anche durate superiori, fino a 7 anni.

Rispetto al criterio della superficie, tutti i Psr, ad eccezione di quello della Calabria, prevedono l'obbligo di assoggettare tutta la superficie aziendale all'introduzione (o al mantenimento) del metodo biologico. Sempre in termini di superficie, i Psr specificano spesso anche la dimensione minima (0,5 ettari

<sup>129</sup> Questa analisi si giova dello studio sulle principali misure a favore dell'agricoltura biologica nei Psr regionali, effettuato da Inea per il Mipaaf (in corso di pubblicazione).

oppure 1 ettaro) che deve essere oggetto del metodo biologico per essere ammessi a beneficiare della azione.

### 7.5.2 Entità della spesa e condizioni di accesso per la tutela della biodiversità

In Italia 19 Regioni hanno previsto all'interno della misura 2.1.4 almeno un intervento relativo alla salvaguardia del patrimonio di razze animali e/o di varietà vegetali autoctone minacciate di abbandono e/o erosione genetica (così come previsto dall'art.4 del regolamento 1974/2006)<sup>130</sup>. L'ambito di intervento in questione può comprendere diverse tipologie di azioni e/o sottoazioni all'interno dei Psr.

**Tabella 7.3 – Azioni della misura 2.1.4 per l'agricoltura biologica. Livello dei pagamenti regionali per tipologia colturale (euro/ha/anno)**

Tipologie colturali	Pagamenti		
	Min e max	Introduzione	Mantenimento
Cereali autunno-vernini	min	96 euro (Puglia)	96 euro (Puglia)
	max	600 euro (Bolzano)	600 euro (Bolzano)
Colture da rinnovo	min	150 euro (Lazio)	130 euro (Marche)
	max	500 euro (Abruzzo e Umbria)	500 euro (Umbria)
Ortive	min	247 euro (Puglia)	247 euro (Puglia)
	max	600 euro (Lazio, Marche, Bolzano, Trento, Sicilia, Umbria)	600 euro (Bolzano, Trento, Umbria)
Pascoli/foraggiere	min	51 euro (Piemonte)	49 euro (Piemonte)
	max	450 euro (Valle d'Aosta)	450 euro (Valle d'Aosta)
Fruttiferi mediterranei	min	335 euro (Puglia)	270 euro (Umbria)
	max	900 euro (Calabria, Trento, Bolzano)	900 euro (Calabria, Bolzano, Trento)
Altre colture permanenti	min	307 euro (Campania)	290 euro (Lazio, Lombardia)
	max	900 euro (Trento, Bolzano, Sardegna, Sicilia, Valle d'Aosta)	900 euro (Bolzano, Trento, Valle d'Aosta)
Altro (colture floricole, vivaistiche, piante officinali)	min	180 euro (Sardegna)	180 euro (Sardegna)
	max	900 euro (Liguria)	900 euro (Liguria)

Fonte: ns. elaborazione su dati Inea - Mipaaf

<sup>130</sup> In particolare, diciassette Regioni hanno previsto l'azione relativa all'allevamento di razze animali autoctone minacciate di abbandono, mentre tredici Regioni hanno adottato l'azione relativa alla tutela delle varietà vegetali autoctone minacciate di erosione genetica (Reti rurale nazionale, 2008).

L'intensità dei pagamenti a sostegno degli operatori agricoli è differenziata in base alla tipologia delle specie vegetali o animali oggetto di intervento e varia, per le prime, da un minimo di 100 euro per ettaro ad un massimo di 900 euro per ettaro; per le specie animali, invece, da un minimo di 80 euro/Uba ad un massimo di 400 euro/Uba. Fra i criteri di differenziazione del pagamento erogabile, alcune Regioni adottano anche la tipologia delle aree (montagna, collina, pianura) di localizzazione degli interventi.

Le condizioni di ammissibilità previste dai Psr riguardano in primo luogo la durata dell'impegno alla realizzazione degli interventi richiesta ai potenziali beneficiari, che va dai 5 ai 7 anni.

Quasi tutti i Psr specificano, inoltre, altri requisiti legati ad alcune caratteristiche che le specie oggetto delle azioni di tutela, sia vegetali che animali, devono presentare: la natura strettamente autoctona e l'antico inserimento delle specie nei territori interessati; la rilevanza, per lassi di tempo non brevi, delle specie tutelate per il territorio regionale; l'esistenza di riscontri documentabili (bibliografici o basate su testimonianze di agricoltori) sulla rilevanza di tali specie; la presenza di caratteristiche comuni delle varietà e razze da salvaguardare in più territori comunali.

Un altro criterio di ammissibilità riguarda, infine, la superficie aziendale coinvolta dal sostegno; sono infatti previste quote minime o massime della Sau che possono/devono essere interessate dagli interventi, oppure sono richieste, nel caso della tutela di specie vegetali, particolari tipologie di utilizzazione delle superficie antecedentemente alla realizzazione delle azioni finanziate.

## **7.6 I bandi per la politica agro-ambientale**

In questo paragrafo l'analisi si propone una mappatura dei bandi attivati dalle Regioni italiane sulle misure della politica agro-ambientale. La situazione, aggiornata al 31 dicembre 2008 è riportata nella tabella 7.4.

Le misure 2.1.1 – Indennità zone montane e 2.1.4 – Pagamenti agro-ambientali, previste da tutti i Psr, risultano in quasi tutti i casi attivate, tranne che in Valle d'Aosta, Puglia e Basilicata. Anche il grado di attivazione della misura 2.1.2 – Indennità zone svantaggiate, diverse dalle zone montane è elevato (12 Regioni su 13 in cui essa era prevista); esclusa, infatti, solo la Basilicata. Seguono la misura 2.1.3 – Indennità Natura 2000 e Direttiva 2000/60/Ce (2 Regioni su 4), la misura 2.1.5 – Pagamenti per il benessere degli animali (attiva in 3 Regioni su 9) e la misura 2.1.6 – Sostegno ad investimenti non produttivi (solo 3 Regioni su 17).

Analizzando il numero di bandi emanati, ne troviamo 86 per le Regioni competitività e solo 11 per quelle convergenza. A livello di ripartizione emer-

ge un ritardo delle regioni del Sud e del Centro (rispettivamente con 23 e 17 bandi) rispetto a quelle del Nord, dove la politica agro ambientale conta 657 bandi attivati. Occorre precisare che tale risultato è influenzato soprattutto dalla situazione di Emilia-Romagna e Veneto (rispettivamente 31 e 12 bandi), che hanno scelto di attivare specifici bandi per ciascuna provincia (Emilia-Romagna) oppure per le diverse tipologie di azioni previste dalle misure (Veneto). A livello di misure abbiamo 40 bandi per la 2.1.4, 25 bandi per la 2.1.1 e 16 per la 2.1.2; infine i singoli bandi delle due Regioni che hanno attivato la 2.1.3.

Una specificazione va svolta per la regione Valle d'Aosta, in cui la misura 2.1.4 risulta attiva ma senza l'emanazione di un bando; le informazioni ripor-

**Tabella 7.4 – Numero di bandi attivati della politica agro-ambientale per Regione (situazione al 31 dicembre 2008)\***

Regioni	Misure						Totale
	2.1.1	2.1.2	2.1.3	2.1.4	2.1.5	2.1.6	
Piemonte	1			1	0	0	2
Valle d'Aosta	0			0	0		0
Lombardia	1			1		0	2
Bolzano	1			1			2
Trento	1			1			2
Veneto	1		1	10	0	0	12
Friuli V. G.	1		0	1		1	3
Liguria	1	1		1	0	0	3
Emilia-Romagna	8	5		9	0	9	31
Toscana	1	1		3		0	5
Umbria	1	1		1	1	0	4
Marche	1	1	0	2		0	4
Lazio	1	1	1	1		0	4
Abruzzo	1	1		2		0	4
Molise	1	1		1		0	3
Campania	1	1		1	1	0	4
Puglia	0	0		0		0	0
Basilicata	0			0		0	0
Calabria	1	1		1	0	1	4
Sicilia	1	1		1		0	3
Sardegna	1	1		2	1		5
<b>Italia</b>	<b>25</b>	<b>16</b>	<b>2</b>	<b>40</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>97</b>
Nord	15	6	1	25	0	10	57
Centro	4	4	1	7	1	0	17
Sud	6	6	0	8	2	1	23
Competitività	22	13	2	37	2	10	86
Convergenza	3	3	0	3	1	1	11

\* *Celle vuote: casi in cui la misura non è prevista dai Psr; 0 = misure "non attive"*

tate, anche nel paragrafo successivo, fanno pertanto riferimento a quanto previsto nel Psr regionale.

### **7.6.1 I bandi della misura 2.1.4**

In questo paragrafo viene svolta un'analisi più dettagliata dei bandi emessi per la misura 2.1.4 che, come già detto in precedenza, rappresenta una misura di particolare rilevanza in riferimento agli obiettivi perseguiti dalla politica agro-ambientale comunitaria e in termini di spesa ad essa assegnata dalle Regioni.

Nella tabella 7.5 sono descritte alcune caratteristiche principali dei bandi regionali della misura in esame. Come evidenziabile in 7.a 4, al 31 dicembre 2008 sono ben 19 le Regioni che hanno presentato bandi per la misura relativa ai pagamenti agro-ambientali, quasi tutti scaduti; mancano le Regioni Basilicata e Puglia.

Nelle Regioni Lombardia e Veneto sono stati emanati anche bandi relativi a Progetti integrati (Pi) che prevedono l'attivazione dei pagamenti agro-ambientali, assieme ad altre misure dell'Asse 2 e/o degli altri Assi strategici del Psr. Si tratta, anche in questo caso, di bandi già scaduti<sup>131</sup>. Nel caso della Lombardia, il bando è generale e concerne la definizione dei requisiti e delle modalità di presentazione di progetti concordati secondo due tipologie: Progetti integrati di filiera (Pif) e Progetti integrati di area (Pia). Esso riguarda tutte le misure potenzialmente coinvolte nelle diverse tipologie di progetti integrati che potrebbero essere promossi a livello territoriale. Riguardo al Veneto si tratta di un Pia sul tema ambiente, che prevede l'attivazione nell'Asse 2 delle misure 2.1.4, 2.1.3 – Indennità Natura 2000, 2.2.1 – Primo imboschimento di terreni agricoli, 2.1.6 e 2.2.7 – Investimenti non produttivi.

I tempi di emanazione dei bandi della 2.1.4 sono più o meno allineati; prime, in particolare, nell'attivazione della misura le Regioni Veneto e Toscana (febbraio e marzo 2008). I tempi di apertura, invece, sono prevalentemente mensili.

In riferimento alla modalità di emanazione, in 8 Regioni i dispositivi attuativi riguardano singole azioni della 2.1.4; 6 Regioni hanno previsto, invece, l'attivazione di gruppi di azioni della misura. Alcuni bandi regionali, infine, presentano l'attivazione combinata delle misure 2.1.4 e 2.1.1. Soltanto le Regioni Friuli e Campania hanno previsto bandi di attivazione complessiva 2.1.4.

Nella maggior parte dei casi, si tratta di bandi annuali. Le indicazioni regionali sulle risorse stanziare, quando specificate, possono riguardare tuttavia l'annualità in corso, l'intero periodo di programmazione oppure periodi trien-

<sup>131</sup> I bandi sono entrambi scaduti a fine maggio 2008, con data di emissione 12 luglio 2008 per il Veneto e 15 maggio 2008 per la Lombardia.

nali o quinquennali di attuazione. Nel caso particolare di Trento è prevista l'ammissione a finanziamento di tutte le istanze considerate ammissibili.

Per quanto riguarda la territorializzazione, facendo una ricognizione sui bandi e le linee di intervento finora attivate, tutte le Regioni applicano la misura 2.1.4 sull'intero territorio, se pur con delle priorità. Alcuni Psr (Calabria, Liguria, Emilia-Romagna, Veneto, Trento, Marche, Lazio) individuano, a livello di sottomisure, aree esclusive o preferenziali o anche oggetto di esclusione dall'applicazione (ad esempio: zone montane, aree Natura 2000).

La modalità prevalente prevista per la fase di istruttoria delle domande di finanziamento è quella accentrata, presso la Regione o sue specifiche strutture (agenzie). In Emilia-Romagna, vista l'articolazione del Psr in singoli programmi provinciali, la gestione è provinciale. Procedure decentrate di istruttoria sono previste dalla Lombardia e, solo per quanto riguarda la ricezione delle domande, dal Friuli Venezia Giulia. Alcune Regioni (Marche, Liguria, Piemonte) prevedono una gestione partecipata della Regione con enti/organi o altre strutture delegati, in materia di ricezione delle domande di sostegno da parte dei potenziali beneficiari ma anche di altre fasi del procedimento di istruttoria (ad esempio verifica per la loro ricevibilità e ammissibilità, assegnazione dei punteggi prioritari). Il Lazio prevede una gestione partecipata tra Regione e Province, che intervengono nella ricezione e nelle attività di controllo.

Sotto il profilo della selettività della strategia di intervento dei bandi, analizzata attraverso una ricognizione dei criteri di priorità da essi individuati per la valutazione delle domande di finanziamento<sup>132</sup>, l'orientamento delle Regioni è più o meno analogo. Sono escluse dall'analisi le Regioni Friuli Venezia Giulia, Molise e Lazio, i cui bandi non specificano criteri di premialità.

In modo coerente agli obiettivi della misura, tutte le Regioni assegnano priorità all'ubicazione delle aziende beneficiarie in aree ad alta valenza ambientale (su scala nazionale o regionale) o ad alto rischio dal punto di vista ambientale e paesaggistico<sup>133</sup>. Peculiari alcune disposizioni della Campania e della Lombardia, che fra le priorità legate all'ubicazione aziendale prevedo-

<sup>132</sup> L'analisi è stata svolta assumendo come riferimento/campione una parte delle azioni messe a bando (qualora plurime).

<sup>133</sup> La categoria comprende numerose e differenziate tipologie all'interno dei diversi Psr. In primo luogo: aree della Rete Natura 2000; Siti di importanza Comunitaria (Sic) e Zone a Protezione Speciale (Zps); aree a rischio di erosione e dissesto idrogeologico (zone di rispetto dei punti di captazione e derivazioni delle acque sotterranee e superficiali; zone di tutela dei corpi idrici superficiali e sotterranei; ecc.); aree sensibili alla Direttiva sui nitrati; aree confinanti con parchi e Riserve naturali; aree soggette a specifiche misure di prevenzione dell'inquinamento o di risanamento; altre aree a valenza naturalistica (oasi di protezione della fauna, aziende faunistiche-venatorie, reti ecologiche).

**Tabella 7.5 - Caratteristiche dei bandi emessi per la misura 2.1.4 al 31/12/2008**

Regioni	Oggetto del bando	Aperto/ chiuso	Annuale/ pluriennale	Periodo 2007-13	Anno 2008	Pluriennali
Piemonte	Per singola o coppia di sottomisure	Chiuso	Annuale	Non specificato		
Valle d'Aosta	Tutta la misura 214	Una tantum	28,73			
Lombardia	Gruppo di sottomisure della 214	Aperto	Una tantum	Non specificato		
Bolzano	Nell'ambito di un pacchetto di misure (211, 214)	Chiuso	Una tantum			
Trento	Per singola sottomisure della 214	Chiuso	Una tantum	2		2007-2011: 53,5 2007-2009: 1,8
Veneto	Tutta la misura 214	Chiuso	Annuale		3	
Friuli V. G.	Gruppo di sottomisure della 214	Chiuso	Annuale		2	
Liguria	Gruppo di sottomisure della 214 (per provincia)	Chiuso	Annuale / una tantum (*)		13,8	
Emilia-Romagna	Per singola azione sottomisure della 214	Chiuso	Una tantum			
Toscana	Per singola sottomisure della 214	Chiuso	Annuale			
Umbria	Per singola sottomisure della 214	Chiuso	Annuale		3,9	
Marche	Gruppo di sottomisure della 214	Chiuso	Annuale	Non specificato		
Lazio	Per singola sottomisure della 214	Chiuso	Annuale			2007-2011: 35
Abruzzo	Per singola sottomisure della 214	Chiuso	Annuale	Non specificato		
Molise	Tutta la misura 214	Chiuso	Una tantum	217,4		
Campania	Nell'ambito di un pacchetto di misure (211, 214) e per gruppo di sottomisure della 214	Chiuso	Annuale		23	2007-2011: 115
Puglia	Per singola sottomisure della 214	Chiuso	Annuale		40	
Basilicata	Gruppo di sottomisure della 214	Chiuso	Annuale	167		
Calabria	Per singola o coppia di sottomisure	Chiuso	Annuale	Non specificato		
Sicilia	Tutta la misura 214	Una tantum	28,73			
Sardegna	Gruppo di sottomisure della 214	Aperto	Una tantum	Non specificato		

\* a seconda delle province.

no, rispettivamente, la localizzazione in terreni confiscati alla mafia e l'appartenenza a territori caratterizzati da filiere agroalimentari tipiche e di qualità.

In 9 Regioni si aggiunge come criterio l'età dell'imprenditore agricolo (con priorità ai giovani) e in 3 Regioni anche la conduzione dell'azienda da parte di donne. Solo 3 Regioni valorizzano, attraverso l'assegnazione di un maggior punteggio nella selezione delle domande di finanziamento, la qualifica di imprenditore agricolo professionale del potenziale beneficiario (in Abruzzo con ulteriore priorità per i giovani).

Esemplare, ma non ancora abbastanza diffusa, l'adozione di un approccio allo sviluppo integrato nell'attuazione della misura, in particolare in Umbria e Calabria con la previsione di priorità agli interventi inseriti in progetti integrati. Di nuovo in Calabria e anche in Campania è premiata l'integrazione realizzata attraverso l'utilizzo combinato da parte degli operatori agricoli di diverse sottomisure della 2.1.4 oppure con altre misure del Psr. Approcci di intervento integrato emergono infine da alcune priorità legate alle caratteristiche dell'azienda, ad esempio in Emilia-Romagna, nelle Marche e in Sicilia, dove si valorizza, per alcune azioni della 2.1.4, l'orientamento alla diversificazione verso attività di vendita diretta, agriturismo, fattoria didattica, eccetera. Valorizzato, infine, se pur sempre in poche Regioni, l'inserimento dell'azienda nei circuiti delle produzioni tipiche o di qualità, anche attraverso l'adesione a sistemi di certificazione riconosciuti.

Fra i requisiti prioritari attinenti alle caratteristiche dell'azienda si evidenziano anche, rafforzando gli obiettivi della misura: l'adesione dell'azienda a sistemi di certificazione ambientale; l'adozione dei metodi dell'agricoltura integrata e biologica (oppure l'inserimento in filiere biologiche); l'utilizzo di sistemi di irrigazione a basso consumo idrico.

Indicazioni differenziate tra le Regioni si registrano, invece, rispetto alla superficie; il parametro di priorità non è infatti solo la dimensione della superficie oggetto di intervento, ma anche l'incremento della sua estensione rispetto alla precedente programmazione, oppure il livello di pendenza o alla sua contiguità con altre aziende nell'ambito di un comprensorio. Sempre nello stesso ambito si segnalano i casi di Veneto, Marche e Sicilia, in cui la premialità è valutata anche in base alla tipologia degli ordinamenti produttivi dell'azienda.

Si distinguono, infine, la Lombardia e la Sicilia per la previsione di priorità legate, rispettivamente, alla forma societaria dell'azienda e all'adesione degli operatori ad Organizzazioni di produttori.

Possono essere evidenziate, infine, altre categorie di criteri di priorità, se pur meno diffusi, previsti da alcune Regioni:

- *procedurali*. Nel caso della Toscana, che prevede priorità in base alla data di presentazione della domanda di finanziamento ed all'apposizione su di essa di firma elettronica;

- *finanziari*. L'Umbria valuta, in tale ambito, in base all'assenza di finanziamenti pregressi (adesione alla precedente programmazione), mentre la Toscana aggiunge a questo criterio anche l'importo del finanziamento concedibile;
- *riferiti agli interventi*. In particolare in Toscana, attraverso differenziazioni in base alla tipologia di sottomisure della 2.1.4 di adesione.

## 7.7 Considerazioni conclusive

L'analisi condotta evidenzia l'elevata rilevanza finanziaria della politica agro-ambientale nell'ambito dei Psr. Si tratta generalmente della politica verso la quale, rispetto alle altre, è diretta la maggior parte della spesa a disposizione. Nel suo ambito, peraltro, come si è potuto osservare, il peso della misura 2.1.4 è decisamente preponderante. Si tratta, d'altra parte, di una misura consolidata nel precedente periodo di programmazione 2000-2006. A fronte di ciò, la Regioni mostrano uno scarso orientamento ad investire in direzione delle misure di nuova e più mirata introduzione (come ad esempio la 2.1.3, la 2.1.5 o la 2.1.6).

Proprio in ragione dell'importanza della 2.1.4 due problemi si pongono. Il primo riguarda la questione di chi debba prioritariamente beneficiare degli interventi agro-ambientali. L'analisi svolta mostra che per le principali finalizzazioni previste le Regioni hanno introdotto forme di selezione e di premialità tali da differenziare l'intervento in relazione alla tipologia del territorio, del soggetto beneficiario e degli impegni che assume. Allo stesso modo, ai beneficiari, una volta selezionati, sono assegnati dei compiti rivolti a mantenere per un congruo periodo di tempo gli impegni agro-ambientali.

Non si può non rilevare, comunque, che mentre per altre forme di intervento – soprattutto quelle dell'asse 1 con obiettivo la competitività – si è fatto esplicito riferimento a specifiche tipologie di operatore economico (ad esempio: l'imprenditore agricolo, chi presenta un *business plan*, chi ha una certa età e quindi giovani o anziani), escludendo di fatto che le misure fossero rivolte indifferentemente a tutti, nel caso delle misure agro-ambientali la selezione è meno severa. Ovviamente sia le imprese professionali che gli agricoltori della domenica, i conto-terzisti o i semplici produttori per l'auto-consumo hanno comunque un fondamentale ruolo nella tutela dell'ambiente, nella cura del paesaggio e nella preservazione della biodiversità. Ma il problema è se vada bene per tutti la stessa forma di intervento. Si prenda il caso della miriade di aziende di piccolissime dimensioni (quasi un terzo del totale tra quelle censite) che non esercitano attività commerciale. Per quanto i fondi assegnati alla politica agro-ambientale possano essere unitariamente elevati, al conduttore arriverà un incentivo del tutto irrilevante, per il quale non conviene neanche presentare domanda. D'altra

parte, un agricoltore del tipo ora descritto non ha nessuna volontà e convenienza ad adottare comportamenti negativi per l'ambiente. Se lo fa è più per ignoranza o mancanza di servizi adeguati, che per convenienza. Nel suo caso quello che conta è disporre di una politica di servizi capillari, di consegna di piccole dosi di alcuni fattori chiave (ad esempio: le piantine da mettere in sede) e di informazioni adeguate sulle migliori tecniche da impiegare nella sua condizione.

Completamente diversa è la situazione per l'imprenditore agricolo professionale. La salvaguardia ambientale o l'orientamento verso una agricoltura più *environment friendly* comporta variazioni nei costi e nei ricavi e quindi nel reddito delle quali non potrà non tenere conto e che, nel suo calcolo economico, confronterà con i pagamenti agro-ambientali. In questo caso l'esistenza e il ruolo di una politica di pagamenti agro-ambientali sono fondamentali. Ma a questo riguardo si pone una questione cruciale ed un problema per la valutazione e la ricerca. Quello della individuazione di quale sia la modalità più corretta e nello stesso tempo più conveniente di calcolo degli importi da riconoscere per le varie attività agro-ambientali e per i vari soggetti e territori interessati.

Il problema è centrale perché la politica sia nello stesso tempo efficiente ed efficace. Anche perché nella stessa direzione e per motivi analoghi si sommano per l'agricoltore i benefici e i costi della cross-compliance e dell'articolo 68 del primo pilastro. Il rischio che proprio nella politica agro-ambientale si concentrino i *dead-weight effects* (i casi in cui il comportamento dell'agricoltore sarebbe stato lo stesso anche in assenza dell'intervento) è notevolissimo se non si cura questo aspetto, così come è notevole il rischio che, in altre circostanze, il livello del pagamento ambientale sia così basso rispetto al danno emergente e al lucro cessante ad esso associati, da spingere alla rinuncia. È certamente questo il caso di molti territori montani ad alto valore ambientale e paesaggistico dai quali nella passata programmazione non sono arrivate domande sulle misure agro-ambientali, mentre è continuato l'abbandono.

Esistono dunque ancora margini per una selettività più incisiva nell'ambito di alcuni criteri "guida" per il maggior orientamento al mercato e la crescita di competitività del sistema agricolo e dei territori rurali; si fa riferimento, in particolare, all'assegnazione di priorità agli imprenditori agricoli professionali e soprattutto ai più giovani. Così come esiste il problema fondamentale di valutare, alla luce delle diversificate esperienze alle quali si approcciano le Regioni per i vari territori e tipi di agricoltura, quale sia la metodologia migliore di calcolo e di fissazione degli incentivi ambientali.

## 8. LE POLITICHE FORESTALI

*Davide Pettenella e Daria Maso*

### 8.1 Obiettivi e linee generali di intervento

A seguito di un impegno assunto nella legge finanziaria 2007 (L. 27.12.2006, n.296), il Mipaaf, di concerto con altre amministrazioni centrali dello Stato e con i rappresentanti delle Regioni, ha definito il Programma quadro per il settore forestale (Pqsf), piano richiesto in coerenza agli impegni assunti dal Governo italiano in sede comunitaria ed internazionale<sup>134</sup>. Si tratta di un documento che fa fare un salto di qualità alla programmazione pubblica nel settore sia in termini di capacità di lettura dei problemi che in termini di proposte. Il documento, integrato con le osservazioni e i contributi pervenuti da un forum telematico di discussione organizzato nel sito della Rete Rurale nell'autunno 2008, ha ricevuto l'approvazione finale dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 18 dicembre 2008 ed è in attesa di approvazione definitiva da parte del Governo.

In assenza di questa approvazione, il Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale (Psn), approvato nel luglio 2007, costituisce formalmente il quadro – necessariamente ampio e generico<sup>135</sup> – per la programmazione delle misure forestali nei Psr.

Nel Psn non si presentano indicazioni puntuali riguardanti, per esempio, le priorità nelle tipologie di intervento, nelle formazioni forestali, nei beneficiari. Inoltre, nel Psn, il settore forestale viene strettamente associato alla tematica dei cambiamenti climatici piuttosto che ad altri aspetti di grande rilevanza per le politiche di settore quali, ad esempio, la stabilità idrogeologica del territorio, la produzione di energia rinnovabile e le altre filiere di produzione di legname ad uso industriale. Anche con l'approvazione formale del Pqsf rimane sostanzialmente non risolto il problema del coordinamento orizzontale tra le politiche forestali, ora ben inquadrato in quelle dello sviluppo rurale, e le politiche energetiche (sviluppo della filiera), climatiche, di difesa del suolo, quelle occupazionali e del commercio internazionale<sup>136</sup>.

<sup>134</sup> Il documento è disponibile nel sito <http://www.reterurale.it/>.

<sup>135</sup> Nel documento si fa riferimento ad obiettivi quali: “miglioramento della gestione sostenibile delle foreste”, “protezione delle foreste contro il disboscamento, gli incendi e l'inquinamento atmosferico”, “ricostruzione delle foreste danneggiate”, “promozione del ruolo delle foreste come sistemi di cattura del carbonio e prodotti lignei come riserve di carbonio”.

<sup>136</sup> Qualche riferimento per dare sostegno a questa affermazione: le biomasse legnose sono la seconda fonte di energia rinnovabile del Paese; alle foreste italiane si attribuisce più del 25%

In apparente contrasto con la povertà del quadro programmatico, nella attuale fase delle politiche di sviluppo rurale (2007-13) emerge un sensibile cambiamento del ruolo attribuito alle misure forestali. Il cambiamento non è solo, come già evidenziato nel capitolo 2, nell'ammontare dell'impegno finanziario, ma anche nella logica degli interventi stessi: da un capitolo "Foreste" separato e autonomo rispetto alle altre misure, si è passati a una considerazione trasversale delle misure forestali nell'ambito delle strategie di sviluppo rurale. Le misure forestali si trovano ora distribuite in tutti gli Assi, sulla falsariga di quelle riguardanti l'agricoltura. Alcuni interventi, riconducibili alla misura 1.2.2 e alle sette misure dell'aggregato 2.2, sono specificatamente indirizzati alla gestione delle risorse forestali, mentre altri sono totalmente integrati con quelli agricoli. È il caso delle tre misure "miste" 1.2.3, 1.2.4 e 1.2.5, di grande rilevanza per una coerente strategia di sviluppo del settore. Infatti, mentre le misure specifiche interessano la tutela delle risorse forestali e l'espansione delle aree boscate, le misure "miste" prevedono interventi di miglioramento delle attività di commercializzazione dei prodotti, un elemento fondamentale di una politica di filiera che sia in grado di integrare le attività di piantagione e di gestione con quelle di raccolta e vendita dei prodotti. Nell'organizzazione di questo rapporto le tre misure "miste" sono analizzate nel dettaglio nel capitolo 5, mentre nelle pagine che seguono saranno prese in considerazione sinteticamente solo per evidenziare la coerenza del quadro generale di riferimento delle politiche forestali dei Psr.

## **8.2 Una valutazione generale delle misure forestali**

Sia in termini assoluti che relativi, la dotazione per le misure forestali è aumentata rispetto alle programmazioni precedenti. Nel periodo di programmazione 2000-06 le misure forestali hanno assorbito il 12% del totale dei fondi a disposizione, risultando seconde solamente alle misure agro-ambientali (Cesaro e Pettenella, 2003). Complessivamente, anche nei Psr recentemente approvati, non conteggiando le misure relative all'asse Leader, gli interventi in campo forestale sono in seconda posizione nella graduatoria della programmazione regionale (in quarta rispetto all'aggregazione delle misure proposta

della capacità di riduzione dei gas di serra nella strategia italiana di attuazione del Protocollo di Kyoto; 65-70.000 operai forestali sono impiegati dalle amministrazioni pubbliche nel settore; l'Italia è il secondo importatore europeo di legname (e il primo di legname illegale, anche per non aver dato attuazione al programma comunitario di settore), ma è difficile individuare nei documenti di programmazione pubblica i criteri per definire un equilibrio tra promozione dei prelievi ad uso industriale o ad uso energetico, piuttosto che la salvaguardia attiva delle foreste (con la crescita degli *stock* di carbonio), il loro abbandono gestionale e il mantenimento di una forte dipendenza dall'importazione estera di legname (spesso di origine illegale).

nel capitolo 2). Una quantificazione esatta del peso finanziario delle misure forestali nell'attuale fase di programmazione è tuttavia impossibile per la presenza di interventi paralleli nel settore agricolo e forestale previsti dalle misure "miste" 1.2.3, 1.2.4 e 1.2.5. La spesa pubblica per le misure forestali specifiche è di 1.861 milioni di euro, l'11,2% della spesa pubblica per i Psr (tabella 8.1). Se a questa sommiamo gli interventi forestali delle misure "miste", supponendo siano pari al 25% del totale, secondo quanto suggerito da Romano e Cesaro nell'elaborazione in corso da parte dell'Inea dei dati sui Psr, il totale del finanziamento al settore risulterebbe pari a circa 16.661 milioni di euro, il 14,3% della spesa pubblica per i Psr (tabella 8.2).

A livello disaggregato per Regioni e Province autonome, le risorse allocate nel settore oscillano in un *range* molto ampio (dallo 0,4% della Valle d'Aosta al

**Tabella 8.1 – Spesa pubblica per le misure specifiche relative al settore forestale (milioni di euro)**

<b>Regioni</b>	<b>1.2.2</b>	<b>2.2.1</b>	<b>2.2.2</b>	<b>2.2.3</b>	<b>2.2.4</b>	<b>2.2.5</b>	<b>2.2.6</b>	<b>2.2.7</b>	<b>Totale</b>
Piemonte	10,5	32,9	-	-	-	-	5,2	15,8	64,3
Valle d'Aosta	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00
Lombardia	5,4	120,2	-	4,3	-	-	7,0	-	137,0
Bolzano	1,8	-	-	-	-	-	10,6	0,5	12,9
Trento	2,0	-	-	-	-	-	3,6	4,5	10,1
Veneto	13	19,5	-	-	-	2,0	12,0	6,3	52,7
Friuli V. G.	10,5	18,9	-	1,4	-	0,0	1,4	2,0	34,2
Liguria	10,2	0,3	-	0,5	-	-	2,8	0,6	14,3
Emilia-Romagna	5,7	31,8	-	-	-	-	4,0	11,9	53,4
Toscana	25,0	38,3	-	2,8	-	0	43,0	20,0	129,1
Umbria	14	49,5	0,8	0,8	-	5,3	3,8	19,0	93,1
Marche	3	23,1	2,3	2,3	0	-	13,6	6,6	50,7
Lazio	5,5	14,8	0,6	1,9	6,8	-	6,5	3,4	39,4
Abruzzo	6,6	21,3	-	4,3	-	-	2,8	4,3	39,3
Molise	1,5	17,4	-	3,0	-	-	4,0	1,5	27,4
Campania	12,9	55,8	-	11,5	-	22,7	128,6	66,4	297,9
Puglia	13,0	23,6	-	20,0	-	-	40,0	40,0	136,6
Basilicata	10,0	55,0	-	1,8	-	-	63,0	1,8	131,5
Calabria	20,0	20,6	-	6,0	4,0	-	30,0	35,0	115,6
Sicilia	28,6	186,9	4,5	74,3	-	-	30,0	10,0	334,4
Sardegna	21,6	20,3	-	-	-	14,0	20,0	10,7	86,6
<b>Italia</b>	<b>220,7</b>	<b>750,3</b>	<b>8,2</b>	<b>134,7</b>	<b>10,8</b>	<b>44,0</b>	<b>431,7</b>	<b>260,2</b>	<b>1.860,5</b>
Nord	59,0	223,7	0	6,2	0	2,0	46,5	41,5	378,8
Centro	47,5	125,7	3,7	7,7	6,8	5,3	66,8	49,0	312,4
Sud	114,3	401,0	4,5	120,8	4,0	36,7	318,4	169,7	1.169,3
Competitività	136,1	408,4	3,7	21,1	6,78	21,3	140,1	107,0	844,6
Convergenza	84,6	341,9	4,5	113,5	4,00	22,7	291,6	153,2	1.016,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati Conferenza Stato-Regioni del 31/10/2006 e dati Psr

22,5% della Basilicata). Significativa tuttavia è la spesa per i trascinamenti degli impegni assunti nei precedenti periodi di programmazione 1993-99 e 2000-06<sup>137</sup> (530 milioni di euro; 21,8% del totale della spesa per le misure forestali).

**Tabella 8.2 – Quadro di sintesi delle misure relative al settore forestale (milioni di euro)**

Regioni	Totale misure specifiche forestali	Totale misure “miste”	Totale misure forestali*	Totale spesa pubblica Psr	Spesa pubbl. foreste/Totale spesa pubbl. Psr (%)
	1.2.2 + misure Asse 2	1.2.3 + 1.2.4 + 1.2.5			
Piemonte	64,3	84,6	85,5	896,6	9,5
Valle d’Aosta	0,0	2,4	0,6	175,1	0,4
Lombardia	137,0	97,9	161,4	899,8	17,9
Bolzano	12,9	48,2	25,0	312,7	8,0
Trento	10,1	47,8	22,0	256,2	8,6
Veneto	52,7	104,6	78,8	914,7	8,6
Friuli V. G.	34,2	31,5	42,1	247,2	17,0
Liguria	14,3	15,8	18,3	276,6	6,6
Emilia Romagna	53,4	91,8	76,4	934,7	8,2
Toscana	129,1	94,0	152,6	839,1	18,2
Umbria	93,1	117,3	122,4	760,1	16,1
Marche	50,7	40,4	60,8	459,8	13,2
Lazio	39,4	79,5	59,3	655,4	9,1
Abruzzo	39,3	36,3	48,4	383,9	12,6
Molise	27,4	34,8	36,1	195,0	18,5
Campania	297,9	348,2	385,0	1.882,3	20,5
Puglia	136,6	205,0	187,8	1.480,6	12,7
Basilicata	131,5	57,0	145,8	648,1	22,5
Calabria	115,6	144,0	151,6	1.084,1	14,0
Sicilia	334,4	277,5	403,7	2.106,3	19,2
Sardegna	86,6	106,8	113,3	1.252,8	9,0
<b>Italia</b>	<b>1.860,5</b>	<b>2.064,6</b>	<b>2.376,9</b>	<b>16.661,1</b>	<b>14,3</b>
Nord	434,4	524,6	565,6	4.913,4	11,5
Centro	376,5	331,1	459,2	2.714,4	16,9
Sud	1.169,3	1.209,6	1.471,7	9.033,1	16,3
Competitività	900,5	1.033,6	1.158,9	9.459,6	12,3
Convergenza	1.016,0	1.031,7	1.273,9	7.201,4	17,7

\* I dati si basano sull’ipotesi che il 25% della spesa per le misure miste si riferisca ad interventi forestali.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Psr

<sup>137</sup> Si tenga presente che con il Reg.2080/92 sono state finanziate piantagioni su terreni agricoli per circa 105 mila ettari (Coletti, 2001), concedendo ai proprietari contributi per mancati redditi agricoli per una durata di 20 anni.

La misura più significativa in termini di finanziamenti è la 2.2.1 – Imboschimento di terreni agricoli con circa 750 milioni di euro, seguita dalla 2.2.6 – Ricostituzione del potenziale forestale e interventi preventivi con circa 432 milioni di euro e dalla 2.2.7 – Sostegno agli investimenti non produttivi con circa 260 milioni di euro. Anche se non con i livelli di concentrazione che hanno caratterizzato i finanziamenti pubblici del recente passato, risulta ancora evidente il peso dato alla spesa in campo forestale finalizzata a diversificare l’utilizzo dei terreni agricoli (indirizzo assolutamente prevalente con il Reg.2080/92) e a migliorare la struttura dei boschi esistenti in base a criteri di tutela ambientale (indirizzo che già aveva caratterizzato il periodo di programmazione 2000-2006 con il Reg.1257/1999).

Quarta per ammontare di finanziamenti è la misura 1.2.2 – Accrescimento del valore economico delle foreste con circa 221 milioni di euro, seguita a una certa distanza dalla 2.2.3 – Imboschimento di superfici non agricole con circa 135 milioni di euro. Scarsamente significativi sono invece i finanziamenti stanziati per le misure 2.2.5 – Pagamenti silvo-ambientali, pari a circa 44 milioni di euro, 2.2.4 – Indennità Natura 2000, circa 11 milioni di euro, e 2.2.2 – Primo impianto di sistemi agroforestali su terreni agricoli, circa 8 milioni di euro. Queste tre misure sono state peraltro attivate in un numero limitato di Regioni: 5 per la 2.2.5, 3 per la 2.2.4 e 4 per la 2.2.2.

La figura 8.1 riporta la distribuzione dei fondi dei Psr sia tra le diverse politiche sia, più specificatamente, tra le varie misure in campo forestale (non considerando tra queste le misure “miste”).

Tra le misure “miste” netta prevalenza spetta alla 1.2.3 – Accrescimento

**Figura 8.1- La spesa dei Psr per la politica forestale**



Fonte: nostre elaborazioni su dati Psr

del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali con 1.222 milioni di euro, seguita dalla 1.2.5 – Miglioramento e sviluppo delle infrastrutture in parallelo con lo sviluppo e l'adeguamento dell'agricoltura e della selvicoltura con 719 milioni di euro e infine, a notevole distanza, dalla misura 1.2.4 – Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo e alimentare con circa 152 milioni di euro. Tali importi sono relativi ad investimenti agricoli e forestali; solo con riferimento alla misura 1.2.3 e limitatamente ad alcune Regioni, sono disponibili i dati disaggregati relativi alla componente forestale (tabella 8.3).

È interessante riportare gli investimenti pubblici in campo forestale alla superficie forestale regionale e delle Province autonome (tabella 8.4 e figura 8.2). Prendendo a riferimento i dati del secondo *Inventario nazionale delle foreste e*

**Tabella 8.3 – Interventi forestali previsti nella misura 1.2.3 (milioni di euro)**

<b>Regioni</b>	<b>Totale spesa pubblica misura 1.2.3</b>	<b>Di cui prodotti forestali</b>	<b>Prodotti forestali/ totale</b>
Piemonte	49,4	20,5	41,4
Valle d'Aosta	2,4	n.d.	-
Lombardia	55,8	n.d.	-
Bolzano	30,2	7,6	25,3
Trento	21,2	10,0	47,2
Veneto	72,3	25,0	34,6
Friuli V. G.	26,6	n.d.	-
Liguria	9,0	n.d.	-
Emilia-Romagna	84,1	n.d.	-
Toscana	50,0	26,7	53,3
Umbria	75,0	n.d.	-
Marche	28,9	4,3	14,9
Lazio	50,5	12,6	25,0
Abruzzo	23,1	n.d.	-
Molise	19,9	n.d.	-
Campania	86,6	n.d.	-
Puglia	185,0	n.d.	-
Basilicata	32,5	13,0	40,0
Calabria	88,0	16,0	18,2
Sicilia	172,0	n.d.	-
Sardegna	60,0	n.d.	-
<b>Italia</b>	<b>1.222,5</b>	<b>135,7</b>	<b>11,1</b>
Nord	351,0	63,1	18,0
Centro	204,3	43,6	21,3
Sud	667,1	29,0	4,3
Competitività	658,3	106,7	16,2
Convergenza	564,1	29,0	5,1

Fonte: elaborazioni di Romano e Cesaro (Inea) sui Psr

dei serbatoi di carbonio (Infc) del 2005<sup>138</sup>, emerge un quadro notevolmente diversificato: rispetto alla media nazionale di 227 euro per ettaro, due Regioni meridionali presentano valori estremamente elevati (Sicilia: 1.187 euro per ettaro; Puglia: 1.043 euro per ettaro), sintomatici di una grande attenzione soprattutto al-

**Tabella 8.4 - Rapporto tra finanziamenti per le misure forestali e superficie forestale regionale stimata nell'Infc (2005)**

Regioni	Misure forestali specifiche/ superficie forestale (€/ha)	Misure miste/ superficie forestale (€/ha)	Totale misure forestali*/ superficie forestale (€/ha)
Piemonte	68,4	90,0	90,9
Valle d'Aosta	0,0	22,2	5,6
Lombardia	204,4	146,2	241,0
Bolzano	34,9	130,2	67,4
Trento	24,5	116,5	53,6
Veneto	117,0	232,5	175,1
Friuli V. G.	95,0	87,6	116,9
Liguria	37,7	41,6	48,1
Emilia-Romagna	87,6	150,5	125,2
Toscana	112,3	81,7	132,7
Umbria	238,8	300,6	313,9
Marche	163,6	130,4	196,1
Lazio	64,7	130,3	97,2
Abruzzo	89,3	82,6	109,9
Molise	182,9	231,9	240,9
Campania	662,0	773,8	855,5
Puglia	758,6	1.138,9	1.043,3
Basilicata	365,3	158,4	404,9
Calabria	189,6	282,0	260,1
Sicilia	983,4	816,2	1187,4
Sardegna	71,6	88,2	93,6
<b>Italia</b>	<b>177,2</b>	<b>199,4</b>	<b>227,0</b>
Nord	101,0	122,0	131,5
Centro	153,0	134,6	186,7
Sud	312,7	330,9	395,4
Competitività	105,2	120,8	135,4
Convergenza	523,7	546,3	660,3

\* Per totale misure forestali si considera la spesa delle misure forestali specifiche e il 25% della spesa delle misure miste.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Psr

<sup>138</sup> I dati sono disponibili nel sito <http://www.sian.it/inventarioforestale/jsp/home.jsp>. Con la pubblicazione dei dati dell'Infc, l'Istat adeguerà i propri dati sulla superficie forestale ritenuti di minor qualità statistica e non coerenti con la definizione Fao di superficie forestale.

le misure di espansione delle superfici a bosco. Le realtà territoriali dove si concentra il valore aggiunto del settore forestale (Toscana, Lombardia, le Regioni del Nord-Est) hanno livelli di spesa inferiori alla media nazionale.

A livello aggregato, è molto significativo il valore medio di spesa nelle Regioni meridionali (395 euro per ettaro), rispetto a quelle del Centro e Nord Italia (rispettivamente 187 euro/ha e 132 euro per ettaro). Nella sostanza, una chiave di lettura di questi dati è che si investe non tanto là dove l'organizzazione produttiva è relativamente più avanzata, ma dove il settore forestale ha complessivamente un ruolo più marginale. Se, per certi versi, investire nell'“osso” del settore produttivo sembra una scelta logica e corretta, va tuttavia tenuto in considerazione che anche la “polpa” è caratterizzata da forti elementi di ritardo e difficoltà rispetto all'organizzazione del settore forestale in altri Paesi europei.

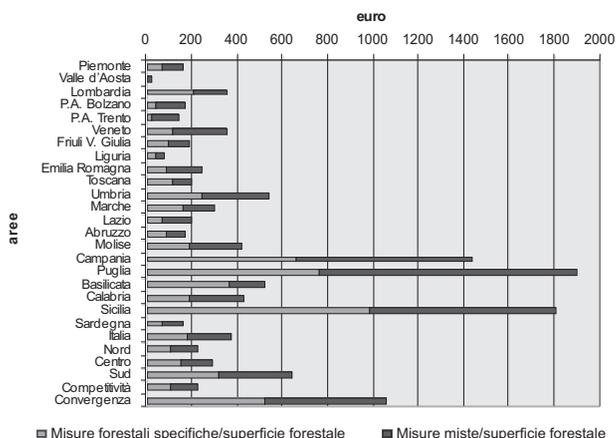
### 8.3 Un'analisi di dettaglio dei bandi

Per le quattro misure forestali più significative in termini di finanziamenti (2.2.1, 2.2.6, 2.2.7 e 1.2.2) può essere opportuna una analisi di maggiore dettaglio dei contenuti dei singoli bandi.

#### 8.3.1 La misura 2.2.1 – Imboschimento di terreni agricoli

È stata attivata con l'emissione dei bandi prima del 31/12/08 da 10 Regioni o Province autonome (Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Umbria, Lazio, Molise, Campania e Sardegna).

**Figura 8.2 - Finanziamenti per gruppo di misure e unità di superficie forestale**



Fonte: nostre elaborazioni su dati Psr

gioni (Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna, Umbria, Abruzzo e Sardegna), nonostante la misura risulti prevista, al 6 aprile 2009 non è disponibile il relativo bando<sup>139</sup>. Per la Campania, infine, la misura è stata avviata in blocco con le misure 112, 113, 114, 115, 121, 122, 123, 124, 125 e 131. Un quadro di sintesi dei contenuti dei bandi pubblicati delle diverse Regioni è riportato in tabella 8.5.

I bandi delle diverse Regioni sono piuttosto simili, tutti si dividono in tre o quattro azioni rispettivamente relative a: impianti di boschi naturaliformi, arboricoltura da legno a ciclo medio-lungo, arboricoltura a ciclo breve e arboricoltura per produzione di biomassa (ove sono indicate tre azioni, le ultime due tendono ad essere unificate in una unica). Solo il Friuli Venezia Giulia distingue unicamente due interventi, accorpando l'impianto di boschi naturaliformi con quello di arboreti a ciclo medio-lungo. Lievi differenze si riscontrano inoltre nel livello di precisione della descrizione dei tipi di terreni idonei all'applicazione della misura e sulle caratteristiche che dovranno avere gli impianti. In linea di massima, comunque, emerge una generale omogeneità nelle indicazioni dei bandi a disposizione.

Il bando della Lombardia distingue quattro tipologie di interventi finanziabili: a) boschi permanenti, a scopo ambientale, paesaggistico o protettivo, con durata dell'impegno di 15 anni ma con vincolo forestale permanente ("boschi permanenti"); b) arboricoltura da legno a ciclo medio-lungo per la produzione di legname di pregio, con durata dell'impegno di 15 anni ("arboricoltura da legno a ciclo medio lungo"); c) arboricoltura da legno con ceduzione a turno breve, per la produzione di biomassa a fini energetici o di legname da lavoro, con durata dell'impegno di 8 anni ("cedui a turno breve per biomassa"); d) arboricoltura da legno a rapido accrescimento con durata dell'impegno di 8 anni ("pioppeti").

Si tratta di un "bando aperto", per il quale le domande possono essere presentate ininterrottamente fino al 4.2.2013. In particolare, per la definizione delle graduatorie sono definite sei scadenze annuali intermedie. Le tipologie di interventi a) e b) sono applicabili nei territori dei Comuni classificati di "pianura" o "collina" dall'Istat. Quelle c) e d) nei territori classificati di "pianura" dall'Istat.

Il bando del Veneto si suddivide in tre azioni: 1) boschi permanenti; 2) fustaie a ciclo medio-lungo; 3) impianti a ciclo breve. Tutte e tre le azioni escludono i terreni situati in zone montane, coltivati a prato permanente, coperti da pascolo, destinati alla coltivazione di abeti natalizi, costituiti da tare, quelli si-

<sup>139</sup> In alcuni casi ciò può essere legato al fatto che la domanda è a sportello ed è stata avviata all'atto della pubblicazione dei decreti attuativi.

**Tabella 8.5 – Sintesi dei bandi regionali per la misura 2.2.1**

<b>Regioni</b>	<b>Terreni su cui si applica</b>	<b>Superficie minima</b>	<b>Documentazione</b>	<b>Altri elementi di rilievo</b>
<b>Lombardia</b>	Terreni agricoli a seminativi o colture avvicendate nelle 2 annate agrarie precedenti l'intervento. Nei territori dei Comuni di "pianura" o "collina" per l'Istat (solo di "pianura" per arboricoltura).	Superficie minima totale per singola domanda = 5 o 10 mq a seconda della tipologia di intervento	A seconda della tipologia di intervento: progetto definitivo (con crono programma e computo metrico estimativo) o relazione tecnica (con computo metrico estimativo)	Priorità di finanziamento per interventi da realizzarsi nell'ambito di "progetti concordati"
<b>Veneto</b>	Esclusi i terreni montani, a prato permanente, coperti da pascolo, destinati a abeti natalizi, situati in ambienti in cui l'imboschimento potrebbe comportare diminuzione di biodiversità		Piano aziendale di imboschimento	
<b>Friuli V. G.</b>	Terreni gestiti da Iap o altri imprenditori e enti pubblici, sia in forma singola che associata	Superficie netta di impianto $\geq 5$ mq con corpi minimi = 1 mq. Possibili impianti con superficie netta $> 3$ mq per ampliamento di piantagioni contigue	Progetto di impianto e conduzione contenente anche computo metrico estimativo dei lavori, piano di coltura e conservazione, progetto esecutivo	Su terreni agricoli coltivati nei due anni precedenti, nelle aree rurali A, B, B1 e C ad esclusione delle zone svantaggiate di cui alla Direttiva Cee 237/75
<b>Lazio</b>	Esclusivamente per terreni agricoli classificabili come Sau, coltivati in modo stabile e sui quali sia stata attuata nel biennio precedente una produzione agricola da reddito per l'imprenditore	0,5 ha di Sau	Progetto costituito da relazione tecnico illustrativa, elaborati grafici illustrativi	
<b>Campania</b>	Terreno agricolo. Alcune azioni solo in pianura o fondovalle	1 ha superficie agricola	Fascicolo aziendale, progetto esecutivo, certificato di destinazione urbanistica; ulteriori documenti secondo tipologia di intervento e per Comuni/altri enti pubblici	

*Fonte: nostre elaborazioni su dati Psr*

tuati in ambienti in cui l'imboschimento potrebbe comportare diminuzione di biodiversità e quelli non individuabili con certezza nel sistema catastale. Per quanto riguarda l'azione 1), inoltre, sono esclusi i terreni classificati "bosco" dalla legislazione forestale, quelli sui quali si preveda di effettuare la rinnovazione artificiale e quelli sui quali sia previsto un imboschimento compensativo (conseguente alla riduzione di superficie boscata). In tutti i casi il richiedente deve essere titolare di un diritto di conduzione (escluso il comodato) sulla superficie che sarà oggetto di intervento. Per l'azione 1) i popolamenti creati saranno sottoposti a vincolo permanente. L'azione 2) prevede una durata di permanenza per i popolamenti creati di almeno 25 anni per le piante principali. L'azione 3) prevede una durata di permanenza minima pari a 15 anni. Per tutte e tre le azioni la graduatoria viene definita sulla base delle condizioni di priorità e preferenza stabilite nel bando.

Il bando del Friuli Venezia Giulia ammette due tipologie di intervento: 1) impianti a ciclo lungo con durata dell'impegno di 15 anni (inclusi sia arboreti da legno che boschi naturaliformi); 2) impianti a rapido accrescimento con durata dell'impegno di 8 anni. I richiedenti ammessi sono: imprese agricole condotte da imprenditori agricoli professionali; proprietari o possessori di terreni, altre imprese agricole, altre persone fisiche ed enti pubblici, sia in forma singola che associata. La superficie netta di impianto deve essere maggiore o uguale a 5 mila mq con corpi minimi di mille mq. Sono possibili impianti con superficie netta minore di 5 mila mq (ma comunque maggiore di 3 mila mq) esclusivamente per l'ampliamento di piantagioni contigue dello stesso tipo realizzate nelle passate programmazioni (Regg. 2080/92 e 1257/99). Il bando del Lazio distingue tre tipologie di interventi finanziabili: 1) imboschimenti protettivi e multifunzionali con vincolo forestale permanente, compresi gli impianti tartufigeni; 2) arboricoltura da legno con latifoglie a ciclo medio-lungo, ovvero con periodo intercorrente tra due tagli superiore a 15 anni; 3) arboricoltura da legno con latifoglie a ciclo breve, ovvero con periodo intercorrente tra i due tagli inferiore a 15 anni e comunque superiore a 10 anni, compresi i pioppeti. La misura è applicabile esclusivamente a terreni agricoli classificabili come Sau, coltivati in modo stabile e sui quali sia stata attuata nel biennio precedente una produzione agricola formante il reddito dell'imprenditore. La superficie minima di imboschimento è pari a 1 ettaro di Sau (nel caso di un corpo unico) e 2 ha nel caso di più corpi. In ogni caso, la dimensione minima di un corpo non può essere inferiore a 0,5 ettari di Sau e l'ampiezza dell'imboschimento deve essere di almeno 20 metri. Il bando della Campania infine prevede quattro *Azioni*: a) costituzione di boschi naturaliformi; b) imboschimento con specie arboree a ciclo lungo (arboricoltura da legno); c) imboschimento con specie a rapido accrescimento a ciclo breve (arboricoltura da legno a rapido accrescimento); d) imboschimento con specie a rapido accresci-

mento per produzione di biomassa a fini energetici (arboricoltura per biomassa a rapido accrescimento). Devono essere rispettati i limiti di superficie agricola minima (1 ettaro in un unico corpo o 0,5 ettari per particelle di terreno contigue a formazioni boschive o imboschimenti già esistenti). L'Azione a) richiede densità minima d'impianto pari 1.100 piante per ettaro, il sesto è libero e nei primi 20 anni sono ammessi diradamenti fino a raggiungere una densità minima di 800 piante per ettaro. Il materiale deve provenire da vivai autorizzati.

### ***8.3.2 La misura 2.2.6 – Ricostituzione del potenziale forestale e interventi protettivi***

Per questa misura sono stati approvati 9 bandi da parte di 7 amministrazioni regionali o provinciali (un bando è stato approvato da Provincia autonoma di Trento, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Lazio, Calabria e Campania; mentre tre bandi sono stati approvati dalla Toscana). Nel caso del bando del 12 maggio 2008 della Toscana, nonostante la misura risulti essere attivata, non è disponibile, al 6 aprile 2009, il testo del bando. I bandi di tre Regioni, poi, prevedono l'emanazione in blocco con altre misure<sup>140</sup>.

Una sintesi dei contenuti dei bandi delle diverse Regioni è riportata in tabella 8.6.

In linea generale tutti i bandi prevedono almeno una azione o intervento per la ricostituzione di soprassuoli danneggiati da incendi o altre calamità naturali e uno per la prevenzione. Diverso poi è il dettaglio di approfondimento che si traduce anche nella definizione di azioni più specifiche. In particolare, i bandi di Campania e Calabria danno ampio spazio alle azioni di prevenzione degli incendi. I bandi della Provincia autonoma di Trento e del Friuli Venezia Giulia ammettono inoltre anche soggetti privati come beneficiari. Da notare che l'Umbria indica come soggetti beneficiari solo le Comunità montane.

Il bando della Provincia autonoma di Trento è suddiviso in quattro azioni: a) interventi di recupero dei popolamenti forestali distrutti da uragani, incendi o inondazioni; b) interventi di ricostituzione e rinaturalizzazione boschiva a seguito di calamità naturali o incendi; c) investimenti per il miglioramento della stabilità del bosco; d) lavori di sistemazione frane con tecniche di bioingegneria e costruzione di infrastrutture di prevenzione e difesa dagli eventi calamitosi. Sono previsti due bandi: uno al 30 aprile e uno al 30 settembre (solo per il 2008 sono stati realizzati anche un bando al 31.5.2008 e uno al 30.9.2008); per l'azione a) la domanda può essere presentata in qualsiasi mo-

<sup>140</sup> A Trento con 122, 125.4, 227, 313, 323.1, 323.2 e 323.5; in Umbria con 227 e in Calabria con 111, 112, 113, 114, 115, 121, 122, 123, 124, 125, 132, 133, 216, 223 e 227.

**Tabella 8.6 – Sintesi degli elementi principali dei bandi regionali per la misura 2.2.6**

<b>Regioni</b>	<b>Beneficiari</b>	<b>Documentazione tecnica</b>	<b>Altri elementi di rilievo</b>
<b>Trento</b>	Proprietari di boschi pubblici e privati e loro associazioni titolari della gestione in base a un contratto vigente, Servizio foreste e fauna	Scheda tecnico-informativa, progetto con relazione tecnico-illustrativa	2 azioni per interventi di ricostituzione e sistemazione dopo calamità naturali; 1 azione per miglioramento stabilità del bosco
<b>Friuli V.G.</b>	Proprietari forestali pubblici e/o privati o loro associazioni; titolari della gestione forestale; imprese boschive; soggetti delegati (es. Regione, Comunità montane)	Relazione tecnica contenente anche tempi di esecuzione dei lavori, documentazione della spesa; indicazione cartografica	1 azione di ricostituzione e una di prevenzione
<b>Toscana</b>	Amministrazioni provinciali e Comunità montane	Fascicolo aziendale e piano previsionale degli investimenti	1 misura per la prevenzione e 1 per la ricostituzione di soprassuoli danneggiati. Domande di aiuto ricevibili solo se Provincia o Comunità montana competente ne hanno previsto l'attivazione con dotazione finanziaria specifica
<b>Umbria</b>	Comunità montane	Progetto esecutivo di intervento	1 azione per la ricostituzione di soprassuoli danneggiati e 2 azioni per la prevenzione
<b>Lazio</b>	Solo Comuni classificati come "molto alto", "alto" e "medio" rischio di incendio nel "Piano delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva agli incendi boschivi, periodo 2008-2011"	Relazione illustrativa; relazione tecnica; cronoprogramma; computo metrico analitico di dettaglio, quadro economico complessivo, stima degli eventuali introiti	1 azione di prevenzione e 2 di ricostituzione
<b>Campania</b>	Persone fisiche /associazioni che non svolgono attività commerciale o Comuni e altri enti pubblici possessori di foreste in base a titolo legittimo (no comodato d'uso) con durata >5 anni	Progetto esecutivo, relazioni illustrative, cartografia, ecc. (variazioni tra soggetti pubblici e privati e secondo l'azione)	4 azioni di prevenzione e 1 di ricostituzione
<b>Calabria</b>	Possessore di titolo di conduzione sulla superficie oggetto dell'intervento	Progetto esecutivo	1 azione di ricostituzione e 2 azioni di prevenzione

*Fonte: nostre elaborazioni su dati Psr*

mento dell'anno e verrà inserita in graduatoria nel primo bando successivo alla data di presentazione del verbale di misura/azione.

Il bando della Regione Friuli Venezia Giulia si articola in due azioni: 1) interventi di ricostituzione di superfici boscate danneggiate da disastri naturali e da incendi, anche attraverso il ricorso a sistemazioni idraulico-forestali; 2) misure di prevenzione degli incendi quali la realizzazione o manutenzione di infrastrutture di protezione ovvero l'installazione o miglioramento di infrastrutture permanenti per il monitoraggio degli incendi boschivi, nonché interventi di miglioramento dello stato colturale e della stabilità del bosco. I beneficiari sono proprietari forestali pubblici e/o privati o loro associazioni; titolari della gestione forestale; imprese boschive (solo intervento 2); soggetti delegati (ad esempio Regione, Comunità montane).

Dei tre bandi emanati dalla Toscana, quello del 23.4.2008 si divide in due azioni: a) interventi di prevenzione disastri naturali e protezione pubblica incolumità (a sua volta suddivisa in diversi interventi, tra cui: interventi di prevenzione e lotta agli incendi boschivi; interventi selvicolturali finalizzati alla riduzione del rischio di incendio; realizzazione di nuove strutture e infrastrutture per l'antincendio boschivo o adeguamento funzionale di quelle esistenti; interventi di prevenzione e lotta alle fitopatie in soprassuoli forestali composti da specie suscettibili; interventi di prevenzione del rischio idrogeologico); b) ricostituzione di soprassuoli danneggiati da: i) incendi boschivi; ii) dissesto idrogeologico.

Per l'azione a) è prevista la modalità a "bando aperto", purché le domande pervengano entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'annualità di riferimento. Per entrambe le azioni le domande di aiuto sono ricevibili solo se Provincia o Comunità montana competente hanno previsto l'attivazione della misura inserendo una dotazione finanziaria specifica nell'anno di riferimento della domanda stessa.

Il bando dell'Umbria si divide in tre azioni: a) ricostituzione di boschi danneggiati dagli incendi; b) interventi di prevenzione dal rischio idrogeologico; c) interventi infrastrutturali e attrezzature per la prevenzione degli incendi.

I soggetti beneficiari e attuatori sono le Comunità montane. Per interventi realizzati su terreni privati sono necessari appositi accordi sottoscritti con i titolari. Nel caso di interventi strutturali e/o di manutenzione di strutture preesistenti: il proprietario non potrà distogliere tali strutture dal previsto impiego per 5 anni. Per interventi selvicolturali la superficie minima di intervento è pari a 1 ettaro. Le azioni a) e c) si applicano a tutto il territorio regionale (poiché classificato a medio rischio). L'azione b) interessa solo aree sottoposte a vincolo idrogeologico e in particolare gli interventi sono finanziabili una sola volta sulla stessa superficie nel periodo di programmazione, e comunque solo per superfici che non beneficiano del sostegno delle misure 1.2.2 e 2.2.7.

Il bando del Lazio è diviso in tre azioni: 1) prevenzione e riduzione del rischio d'incendio; 2) ricostituzione dei boschi danneggiati dagli incendi; 3) ricostituzione di boschi danneggiati da calamità naturali (come frane, smottamenti, alluvioni) e realizzazione di interventi di prevenzione. Si tratta di un bando aperto che prevede quattro sottofasi temporali con predisposizione delle graduatorie con scadenze successive nel corso dell'anno.

Il bando della Campania è diviso in cinque azioni: a) rimboschimento di aree danneggiate da disastri naturali o da incendi con impianti pluri-specifici scarsamente infiammabili; b) progressiva sostituzione di imboschimenti a specie alloctone altamente infiammabili con essenze autoctone; c) installazione o miglioramento di attrezzature fisse e di apparecchiature di comunicazione (torri e attrezzature fisse di avvistamento e comunicazione) per il monitoraggio degli incendi boschivi e il mantenimento delle condizioni vegetazionali dell'ecosistema forestale; d) realizzazione di infrastrutture protettive (sentieri forestali, piste, punti di approvvigionamento idrico, fasce parafuoco, radure, fasce verdi), acquisto di attrezzature e mezzi innovativi per il potenziamento degli interventi di prevenzione e lotta attiva degli incendi; e) sistemazione idraulico-forestale di aree forestali o boscate a rischio di instabilità idrogeologica (movimenti franosi superficiali) e/o erosione, sia di versante sia canalizzata, compresi fenomeni in stadio iniziale.

I richiedenti ammessi sono: Comunità montane, Province e altri enti pubblici proprietari.

Il bando della Calabria è diviso in tre azioni: 1) ricostituzione delle aree boscate percorse da incendi o danneggiate da calamità naturali mediante taglio, sgombero del materiale morto o deperente, rimboschimenti e/o rinfoltimenti con specie autoctone e nel rispetto dei piani (Piano forestale regionale, Piano regionale per la programmazione per le attività di previsione, prevenzione e lotta contro gli incendi) e della legge n.353/2000 (Legge quadro in materia di incendi boschivi); 2) realizzazione e avvio della manutenzione di fasce parafuoco sui terreni ad alto o medio rischio di incendio; 3) miglioramento dei soprassuoli forestali allo scopo di prevenire gli incendi o le calamità naturali.

### **8.3.3 La misura 2.2.7 – Sostegno agli investimenti non produttivi**

La misura è stata attivata da sette amministrazioni regionali o provinciali (Trento, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Lazio Campania e Calabria). La Provincia autonoma di Trento, l'Umbria e la Calabria hanno attivato la 227 in blocco con altre misure<sup>141</sup>.

<sup>141</sup> Rispettivamente, a Trento con 122, 125.4, 226, 313, 323.1, 323.2, 323.5; in Umbria con 226; e in Calabria con 111, 112, 113, 114, 115, 121, 122, 123, 124, 125, 132, 133, 216, 223, 226.

La tabella 8.7 riporta una sintesi dei contenuti dei bandi delle diverse Regioni.

In linea di massima dall'analisi dei bandi si evince che Veneto e Friuli Venezia Giulia non specificano il tipo di azioni e interventi finanziabili e la Provincia autonoma di Trento parla in generale di "miglioramenti ambientali". Il bando dell'Umbria è più specifico, distinguendo quattro tipologie di intervento, ma tratta anch'esso esclusivamente di interventi per il miglioramento ambientale dei boschi. Più mirati sono i bandi di Lazio, Campania e Calabria che specificano due azioni ciascuno. In questo caso un'azione è mirata alla valorizzazione o al recupero e miglioramento di ecosistemi forestali e l'altra è volta alla valorizzazione della pubblica utilità. Se la Campania parla addirittura di fruizione turistico ricreativa (e specifica che l'azione è applicabile solo a foreste del demanio o di proprietà di altri enti pubblici) delle foreste, la Calabria, invece si limita con l'*Azione 2* a finanziare, tra gli altri, sentieristica (tra cui eventuali sentieri didattici), mobilità minore, confinazione, recinzioni.

Il bando della Provincia autonoma di Trento prevede interventi di miglioramento ambientale. Ammette come soggetti: i proprietari di boschi pubblici e privati e loro associazioni; i titolari della gestione in base a un contratto di affitto o simile; il Servizio foreste e fauna della Provincia. I beneficiari si impegnano alla manutenzione e corretta gestione degli interventi realizzati. La destinazione d'uso delle aree interessate non potrà essere modificata per 20 anni e la manutenzione dovrà essere effettuata per 5 anni.

Nel bando del Veneto i beneficiari sono soggetti pubblici e privati, anche non proprietari dei boschi ma titolari delle competenze loro attribuite (in questo caso devono avere diritto alla conduzione per almeno 5 anni). Non sono ammesse le stesse tipologie di intervento realizzate in una medesima area già oggetto di finanziamento comunitario nei precedenti 5 anni. Opere e lavori eseguiti non potranno essere distolti prima di 7 anni.

Il bando del Friuli Venezia Giulia ammette tutto il territorio regionale, con priorità ai siti di Rete Natura 2000. I beneficiari sono proprietari di boschi pubblici e privati, singoli o associati e anche imprese forestali titolari di un contratto per la realizzazione di interventi forestali.

Il bando dell'Umbria prevede quattro tipologie di intervento: 1) avviamento all'alto fusto dei boschi cedui; 2) diradamento dei cedui avviati all'alto fusto da almeno 10 anni; 3) rinaturalizzazione di fustaie di conifere; 4) realizzazione, ripristino e mantenimento di stagni, laghetti e torbiere all'interno di superfici forestali.

Il bando del Lazio si divide in due azioni: 1) investimenti intesi a valorizzare la pubblica utilità delle foreste; 2) investimenti intesi alla valorizzazione ambientale delle foreste. Si tratta di un bando aperto che prevede quattro scadenze a sei mesi circa l'una dall'altra. Sono ammesse solo superfici di proprietà o con regolare titolo di possesso da parte del beneficiario. I richiedenti dovranno dimostrare di

**Tabella 8.7 – Sintesi degli elementi principali dei bandi regionali per la misura 2.2.7**

<b>Regioni</b>	<b>Beneficiari</b>	<b>Documentazione tecnica</b>	<b>Altri elementi di rilievo</b>
<b>Trento</b>	Proprietari di boschi pubblici, privati e loro associazioni; soggetti titolari della gestione in base a un contratto; servizio foreste e fauna	Scheda tecnico-informativa; progetto con relazione tecnico-illustrativa; cartografia in formato cartaceo e digitale	
<b>Veneto</b>	Soggetti pubblici e privati	Progetto con elaborati, documentazione fotografica, cartografia digitalizzata	
<b>Friuli V.G.</b>	Proprietari di boschi pubblici e privati, singoli o associati; imprese forestali titolari di un contratto per la realizzazione di interventi forestali	Computo metrico analitico, cartografia, disegni tecnici	Tutto il territorio regionale, priorità ai siti Rete Natura 2000
<b>Umbria</b>	Comunità montane	Progetto esecutivo di intervento (inquadramento generale, prescrizioni di intervento, computo metrico-estimativo, cartografia)	Superficie minima = 1 ha
<b>Lazio</b>	Solo superfici di proprietà	Relazione illustrativa, relazione tecnica, crono programma, computo metrico analitico di dettaglio, eventuali preventivi, quadro economico complessivo	Ammessi interventi in boschi muniti di Piani di gestione ed assessmento forestale già approvati, o presentati agli uffici competenti per l'approvazione
<b>Campania</b>	Esclusivamente in zone forestali del demanio, oppure in gestione (proprietà o affitto) di enti pubblici		Gli interventi non devono condurre a incremento di valore dei beni o di redditività del loro utilizzo
<b>Calabria</b>		Progetto esecutivo	Per boschi con finalità non produttiva. Priorità alle superfici forestali appartenenti a Rete Natura 2000 e a quelle ricadenti in aree agricole e forestali ad alto valore naturalistico

*Fonte: nostre elaborazioni su dati Psr*

aver titolo a disporre degli immobili ove si realizzerà l'investimento per una durata residua di almeno 7 anni. Vi è un obbligo di non alienare o modificare la destinazione d'uso del bene oggetto dell'intervento per almeno 5 anni. Per entrambe le azioni sono ammessi interventi in boschi muniti di piani di gestione ed assestamento forestale approvati o presentati agli uffici competenti per l'approvazione.

Il bando della Campania si divide in due azioni: a) investimenti per il miglioramento e il recupero di ecosistemi di pregio o sensibili o degradati; b) investimenti tesi a migliorare o incrementare la fruizione turistico ricreativa in ambiente forestale e montano rivolti ad un corretto uso pubblico dei boschi. La misura è applicata esclusivamente nelle zone forestali o a fisionomia arbustiva appartenenti al demanio pubblico, oppure in possesso (proprietà o affitto) degli enti pubblici destinatari (azione b), ma con criteri differenziati per macroaree. I soggetti destinatari sono: Regione, Province, Comunità montane, Comuni; Enti parco nazionali e regionali, Consorzi di bonifica. Gli interventi non devono condurre a incremento di valore dei beni o di redditività del loro utilizzo. I beneficiari devono assicurare gestione e manutenzione delle opere realizzate per almeno 5 anni, devono mantenere la destinazione d'uso degli investimenti finanziati per almeno 5 anni e devono mantenere le caratteristiche tecniche delle opere realizzate per almeno 5 anni.

Il bando della Calabria si divide in due azioni: 1) investimenti conservativi del territorio forestale ispirati all'ingegneria naturalistica; 2) interventi di realizzazione, ripristino e manutenzione della sentieristica e della viabilità minore forestale, dei percorsi didattici e interventi per la confinazione, le recinzioni, le staccionate rustiche e la tabellazione delle riserve forestali o di altre aree forestali di interesse naturalistico. Si applica solo a boschi con finalità non produttiva e sono esclusi dalle azioni proposte gli interventi di manutenzione. Non si potrà cessare o rilocalizzare l'attività produttiva per almeno 5 anni; opere e lavori eseguiti dovranno essere mantenuti per almeno 10 anni. La misura interessa tutto il territorio regionale, con priorità alle superfici forestali appartenenti a rete Natura 2000 e a quelle ricadenti in aree agricole e forestali ad alto valore naturalistico.

#### **8.3.4 La misura 1.2.2 – Accrescimento del valore economico delle foreste**

Per questa misura sono stati approvati, al 31 dicembre 2008, dodici bandi in otto tra Regioni e Province autonome (un bando per Trento, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lazio, Campania e Calabria, e tre bandi ciascuna per Veneto e Toscana). In alcuni casi la misura 1.2.2 è stata emanata in blocco con altre<sup>142</sup>. Un quadro di confronto tra i bandi delle diverse Regioni è riportato in tabella 8.8.

<sup>142</sup> A Trento con le misure 123.2, 125.4, 226, 227, 313, 323.1, 323.2 e 323.5; in Friuli V.G. con 121, 123, 216, 221, 223, 226, 227, 311 (Azioni 1, 2, 3) e 312; nel Lazio con 123 e 125; in Calabria con 111, 112, 113, 114, 115, 121, 123, 124, 125, 132, 133, 216, 223, 226 e 227.

**Tabella 8.8 – Sintesi degli elementi principali dei bandi regionali per la misura 1.2.2**

<b>Regioni</b>	<b>Superficie minima</b>	<b>Beneficiari</b>	<b>Documentazione tecnica</b>	<b>Altri elementi di rilievo</b>
<b>Trento</b>	100 ha di superficie boscata		Piano di miglioramento	Minimo un dipendente o il titolare con idoneità tecnica per la conduzione delle operazioni forestali. Piano di assestamento forestale per proprietà forestali singole > 100 ha
<b>Veneto</b>		Proprietari o conduttori di terreni. Se imprese forestali: con patenimino di idoneità forestale; fatturato annuo prevalentemente di natura forestale	Diversa per azioni e superfici: progetto esecutivo; requisiti di redditività e validità economico-finanziaria; estratto piano di assestamento; relazione dimostrante il possesso dei connotati di produttività individuati dalla Dgr n.158/97; Relazione tecnica	Sole zone di montagna
<b>Friuli V.G.</b>		A seconda degli interventi: proprietari boschivi pubblici o privati, singoli o associati; imprese di utilizzazione forestale	Piano d'impresa, cronoprogramma degli investimenti, altra documentazione specifica per ogni intervento	Per interventi inseriti in piani integrati di filiera (Pif) partecipazione di almeno due soggetti appartenenti alla filiera stessa.
<b>Liguria</b>	Secondo la misura: superficie minima intervento = 2 ha accorpati; almeno 50 ha di area forestale		Fascicolo aziendale e progetto con relazione tecnica e computo metrico preventivo	Per proprietà > 100 ha, interventi previsti in piani di assestamento e utilizzazione
<b>Toscana</b>		Proprietari dei terreni		Interventi ammissibili descritti in modo estremamente dettagliato (con superfici, documentazione tecnica da presentare, ecc.)
<b>Lazio</b>	Solo superfici > 3 ha (inserite in uno strumento di pianificazione forestale)	Proprietari dei terreni	Relazione tecnica; quadro economico complessivo, ecc.	
<b>Campania</b>	Superficie forestale > 2 ha (> 1 ha per tipologia a)	Proprietari privati e Comuni, singoli o associati		
<b>Calabria</b>		Proprietari privati e Comuni	Progetto esecutivo, titolo di possesso registrato, piano di gestione forestale ove richiesto	Piano di gestione per privati con superficie forestale > 10 ha e Comuni > 100 ha

*Fonte: nostre elaborazioni su dati Psr*

In linea di massima tutti i bandi prevedono azioni finalizzate all'acquisto di macchinari e attrezzature per le utilizzazioni forestali e azioni volte al miglioramento delle infrastrutture aziendali (nella fattispecie strade forestali e piazzali per lo stoccaggio). Alcune Regioni (Friuli Venezia Giulia, Toscana e Calabria) prevedono poi delle azioni finalizzate alla redazione e/o revisione dei piani di assestamento e dei piani di taglio secondo la normativa vigente. Alcuni bandi (quelli di Toscana, Lazio e Calabria) includono finanziamenti per le spese propedeutiche alla certificazione forestale, considerata come un utile strumento ai fini della valorizzazione economica dei prodotti legnosi delle foreste. Infine, si segnala che solo un bando (quello della regione Toscana) include una azione finalizzata all'adeguamento e al miglioramento della sicurezza sui luoghi di lavoro. Da ultimo, e forse più interessante da un punto di vista economico, solo il bando della regione Liguria fa un esplicito riferimento alla valorizzazione dei prodotti forestali non legnosi (implicitamente essi sono trattati anche nel bando della Toscana, che si occupa in modo specifico di castagneti e sugherete). Da notare come i bandi meno articolati, con il minor numero di azioni previste siano quelli della Provincia autonoma di Trento e del Veneto, pur essendo sicuramente ambiti importanti dal punto di vista della superficie forestale.

Il bando della Provincia autonoma di Trento è annuale con scadenza al 30 settembre. Requisiti per l'accesso alla misura sono: superficie boscata di almeno 100 ettari (in amministrazione diretta); almeno un dipendente (o il titolare) dotato di idoneità tecnica per conduzione delle operazioni forestali; piano di assestamento forestale obbligatorio per le proprietà forestali singole maggiori di 100 ettari. Il bando si suddivide in due ambiti: a) acquisto di macchine e attrezzature forestali; b) viabilità aziendale e infrastrutture come magazzini e piazzali.

Il bando del Veneto si articola in tre azioni: 1) costruzione e manutenzione strade forestali; 2) miglioramento boschi produttivi; 3) investimenti per le attività di taglio delle piante. *L'azione 1* è per le sole zone di montagna. Il richiedente deve condurre le superfici oggetto d'intervento al momento di presentazione della domanda oppure deve avere il diritto a condurle per almeno 5 anni dalla data di presentazione della domanda.

Dall'azione 2 sono escluse le superfici condotte a titolo di comodato. Il richiedente deve condurre le superfici oggetto d'intervento al momento di presentazione della domanda oppure deve avere diritto a condurle per almeno 5 anni dalla data di presentazione della domanda; si deve inoltre impegnare a rispettare le prescrizioni di massima e polizia forestale.

Dall'azione 3 sono escluse le superfici condotte a titolo di comodato. Il richiedente deve condurre le superfici oggetto d'intervento al momento di pre-

sentazione della domanda oppure deve avere diritto a condurle per almeno 5 anni dalla data di presentazione della domanda. Se i soggetti richiedenti sono imprese forestali, i requisiti da soddisfare sono: possesso di patentino di idoneità forestale e fatturato annuo di almeno 30 mila euro prevalentemente di natura forestale; possesso di uno o più contratti di vendita o capitolati tecnici sottoscritti o contratti di gestione significativi per durata, massa gestita o superficie condotta in relazione all'entità dell'investimento.

Il bando del Friuli Venezia Giulia si divide in cinque azioni: 1) acquisto di attrezzature finalizzate alla misurazione, qualificazione e commercializzazione dei tronchi; 2) acquisto di macchinari e attrezzature per l'ammodernamento delle utilizzazioni forestali; 3) redazione o revisione degli strumenti di pianificazione forestale previsti dalla normativa vigente; 4) realizzazione di viabilità forestale aziendale; 5) diradamenti selettivi finalizzati al miglioramento della qualità tecnologica ed economica dei popolamenti forestali. Per alcune azioni, la Regione ha previsto una zonizzazione delle aree rurali dove vengono concentrati i finanziamenti. Il bando della Liguria si divide in tre azioni: 1) realizzazione di interventi straordinari di miglioramento e/o recupero produttivo dei boschi, anche funzionali all'ottenimento di prodotti non legnosi; 2) realizzazione, adeguamento o ripristino di viabilità interna e infrastrutture forestali; 3) acquisto macchine, attrezzature ed equipaggiamenti per le operazioni di taglio, allestimento ed esbosco nonché creazione di aree di raccolta, stoccaggio e vendita del legname grezzo alle imprese di lavorazione.

I bandi della Toscana hanno i seguenti requisiti per la partecipazione: detenere, con qualunque titolo di possesso (eccetto il comodato), le superfici forestali oggetto degli interventi per 5 anni dalla data di domanda.

I bandi prevedono sei tipi di azioni (tutte minuziosamente descritte). In sintesi: a) redazione di piani di gestione forestale e piani dei tagli; b) acquisto macchine e attrezzature per le utilizzazioni forestali e per l'esecuzione di interventi di miglioramento fondiario; c) adeguamento e miglioramento della sicurezza sui luoghi di lavoro; d) potenziamento e miglioramento delle strutture forestali aziendali (come strade o piste); e) interventi di miglioramento e recupero di soprassuoli boschivi; f) spese propedeutiche alla certificazione forestale.

Il bando del Lazio prevede investimenti materiali (per il miglioramento e il recupero di soprassuoli forestali; per l'incremento qualitativo dei prodotti; per il recupero, ripristino e adeguamento di infrastrutture esistenti al servizio delle utilizzazioni forestali) e immateriali collegati (come spese per consulenze per la progettazione o propedeutiche all'ottenimento della certificazione forestale, studi di fattibilità) per il miglioramento della gestione forestale e per l'aumento qualitativo e quantitativo della produzione legnosa.

È un bando “aperto” ossia consente di presentare domande di aiuto durante tutto il periodo di programmazione 2007-2013. Sono ammesse esclusivamente superfici maggiori di 3 ettari (inserite in uno strumento di pianificazione forestale); i richiedenti devono detenere le superfici forestali degli interventi per 7 anni dalla data di domanda. I beneficiari non potranno alienare né modificare la destinazione del bene oggetto d'intervento per 5 anni.

Il bando della Campania è anch'esso “aperto”, nel senso che consente di presentare la domanda senza soluzione di continuità tra la data di avvio operativa del bando e quella di chiusura stabilita da un provvedimento regionale. La scadenza è ogni bimestre: 28 febbraio, 30 aprile, 30 giugno, 31 agosto, 31 ottobre, 31 dicembre.

Prevede tre tipologie di intervento: a) interventi straordinari di riconversione produttiva per migliorare a livello tecnologico il materiale ricavabile dai boschi (che consiste in: conversione di cedui in cedui composti o in boschi ad alto fusto; sostituzione di specie alloctone e/o conifere; miglioramento della viabilità interna e di servizio); b) investimenti materiali mobili (ossia acquisto di nuove macchine e attrezzature, inclusi programmi informatici utili alla gestione del bosco); c) investimenti materiali fissi (costruzione, acquisto o miglioramento-adequamento degli immobili per lo stoccaggio, per i piazzali è escluso l'acquisto).

Sono ammesse le superfici forestali maggiori di 2 ettari (di 1 ettaro per la tipologia A “interventi straordinari di riconversione produttiva”). Tali superfici devono possedere un piano di assestamento o un piano di coltura/gestione o altro, secondo quanto richiesto per legge.

Il bando della Calabria finanzia investimenti di tipo materiale e immateriale. Tra i primi vi sono interventi di miglioramento e recupero dei boschi; realizzazione di piazzali per lo stoccaggio; acquisto di nuovi mezzi e attrezzature; potenziamento di vivai aziendali; realizzazione e adeguamenti relativamente alla viabilità forestale. Tra gli investimenti di tipo immateriale vi sono invece: costi di certificazione forestale, redazione di piani di gestione forestale e piani dei tagli.

Il bando ammette a partecipare soggetti privati con superficie forestale maggiore di 10 ettari e Comuni con superficie forestale maggiore di 100 ettari che devono avere un piano di gestione forestale. I beneficiari non possono alterare natura o condizioni di esecuzione del progetto di investimento e/o variare l'assetto proprietario di una infrastruttura ovvero cessare o rilocalizzare l'attività produttiva per almeno 5 anni. Devono inoltre garantire di condurre l'azienda per almeno 5 anni dalla liquidazione del saldo e non cambiare la destinazione d'uso di beni mobili ed immobili oggetto di finanziamento rispettivamente per 5 e 10 anni dalla liquidazione del saldo. Infine, devono rispettare ove previsto il piano di gestione forestale.

## 8.4 Alcune considerazioni di sintesi

Come emerge chiaramente dalla descrizione dei contenuti dei bandi riportata nelle pagine precedenti, le misure forestali attivate dalle Regioni e Province autonome sono caratterizzate da un ampio ventaglio di interventi, con modalità diverse di finanziamento, con requisiti relativi ai beneficiari e alle aree prioritarie d'intervento diversamente specificati; tale situazione rende particolarmente complesso un confronto su basi sistematiche degli interventi programmati. Dal raffronto delle misure emerge chiaramente uno scarso collegamento orizzontale nella programmazione regionale: se è evidente che le Regioni hanno elementi di specificità e possono definire priorità diverse d'azione, sembrerebbe logico che comunque alcune misure fossero meglio coordinate a livello interregionale. Si pensi, ad esempio, all'opportunità di definire con maggiore omogeneità le imprese boschive<sup>143</sup>, di creare situazioni di equilibrio nei finanziamenti delle stesse attività tra Regioni contermini<sup>144</sup> o di programmare in forma coordinata investimenti in macchinari e infrastrutture di lavorazione e commercializzazione<sup>145</sup>.

L'analisi sulle misure forestali dei Psr e dei relativi bandi di attivazione evidenzia i seguenti elementi di novità nell'intervento pubblico nel settore.

- a) Sono state introdotte nuove misure di intervento riguardanti soprattutto la realizzazione di investimenti non produttivi o di attività in aree protette (particolarmente nei siti di rete Natura 2000). Tra questi nuovi strumenti vanno evidenziati i "pagamenti ambientali forestali" che, in linea teorica, dovrebbero consentire ai gestori-proprietari forestali l'internalizzazione di servizi ambientali; sfortunatamente l'attuazione di tali strumenti si è dimostrata estremamente difficoltosa: il *baseline* di riferimento per le norme di gestione forestale<sup>146</sup> è talmente sviluppato e articolato da non consentire l'applicazione su base volontaria di nuovi interventi di miglioramento dell'offerta di servizi ambientali senza prezzo<sup>147</sup> (Cesaro e Pettenella, 2007).

<sup>143</sup> Alcune Regioni hanno introdotto albi per le imprese boschive e patentini per gli operatori (potenziali beneficiari delle misure) basati su criteri molto diversi, per cui un'impresa ha difficoltà ad operare in Regioni anche contermini, dovendo soddisfare requisiti diversi per svolgere lo stesso lavoro.

<sup>144</sup> Si pensi all'arboricoltura da legno e alle condizioni diverse di accesso ai contributi pubblici, per esempio dei pioppicoltori nella pianura padana che operano nello stesso mercato.

<sup>145</sup> In alcuni contesti territoriali sono stati concessi finanziamenti al di là della capacità di lavorazione locale (è il caso dei contributi concessi per l'acquisto di cippatrici nella provincia di Trento).

<sup>146</sup> Si fa riferimento all'insieme dei vincoli di destinazione dei terreni e delle norme di gestione (superfici massime al taglio, turni minimi, numero di piante da rilasciare, tipologia di macchine da impiegare, divieti di impiego di prodotti chimici, eccetera) non indennizzati che è di norma imposto alle proprietà forestali nelle aree collinari e montane.

<sup>147</sup> Ad esempio, se già ci sono dei limiti molto restrittivi all'ampiezza delle aree a taglio raso, è impossibile introdurre sistemi di remunerazione per quei proprietari che fanno interventi di taglio molto contenuti con evidenti impatti positivi sull'ambiente e il paesaggio.

- b) Si è accresciuto il peso degli interventi tesi alla valorizzazione delle funzioni produttive dei boschi, non soltanto in relazione alla produzione e commercializzazione di legname, ma anche all'offerta di prodotti forestali non legnosi e di servizi turistico-ricreativi e di educazione ambientale; parallelamente è andato diversificandosi l'insieme dei potenziali beneficiari degli interventi, dai proprietari agricoli, ai gestori di attività forestali e alle imprese di servizio.
- c) Le misure per l'associazionismo forestale si inseriscono ora nelle misure generali di fornitura di servizi tecnici e di consulenza agli imprenditori del settore primario. Gli incentivi vengono assegnati agli utilizzatori dei servizi e non ai fornitori degli stessi; il rischio di questa impostazione dell'intervento è che tale fondamentale strumento di crescita del settore non sia potenziato, problema che non è rilevante nei Paesi centro e nord-europei di consolidata presenza dell'associazionismo forestale, mentre in molte regioni italiane la carenza di forme associative tra proprietari rappresenta un vincolo allo sviluppo del settore.
- d) Il cofinanziamento pubblico di molte misure forestali è stato significativamente ridotto, in particolare per quanto riguarda i rimboschimenti di terreni agricoli. Solo il 40-50% dei costi di impianto e manutenzione viene ora coperto dal contributo pubblico; gli indennizzi annuali per mancato reddito agricolo sono stati ridotti e la durata della loro erogazione è stata dimezzata (da 20 a 10 anni).

Questi ultimi criteri di spesa sono quelli destinati probabilmente ad avere maggiore impatto sul volume e sulla ripartizione degli interventi nel settore forestale, rispetto alla precedente fase di programmazione. Non va, infatti, dimenticato che nel periodo 1993-1999 e 2000-2006, grazie alle piantagioni realizzate con i relativi trascinatori di spesa per i contributi ai mancati redditi, la spesa per rimboschimenti (realizzati grazie ad una copertura ampia dei costi tramite i contributi pubblici) ha avuto un ruolo fondamentale nell'intervento nel settore (Colletti, 2001). Questo ruolo è stato esaltato anche dal fatto che le Regioni sono andate concentrando nelle misure comunitarie la gran parte degli interventi finanziari in campo forestale, riducendo parallelamente le spese su capitoli di bilancio a finanziamento esclusivamente regionale (Cesaro e Pettenella, 2003). Sarà quindi interessante monitorare i livelli effettivi di impegno dei fondi pubblici in questa fase di programmazione 2007-2013. Il tempo delle vacche grasse degli investimenti di rimboschimento con costi largamente coperti dalla mano pubblica è finito, sono state attivate nuove misure finalizzate a potenziare nel breve periodo l'offerta di prodotti e servizi forestali. Ci sono le premesse, quindi, per sperare che le attività e le politiche forestali, abbandonato il ruolo subalterno e funzionale alla riforma della Pac, diventino effettivamente una componente vitale dello sviluppo rurale.

## 9. LE POLITICHE PER LA DIVERSIFICAZIONE E LA QUALITÀ DELLA VITA

*Serena Tarangioli*

### 9.1 Introduzione

La politica di intervento per le aree rurali 2007-2013 presenta, per la prima volta in maniera organica, un approccio d'intervento territoriale volto a sostenere processi di sviluppo complessi e integrati per le aree rurali. Nonostante la tipologia degli interventi presenti pochissime novità rispetto alla passata programmazione, gli obiettivi e gli strumenti proposti sembrano affermare un chiaro orientamento della Pac verso politiche di intervento territoriale fortemente ancorate alle esigenze specifiche delle aree rurali. Infatti, nonostante le esigenze manifestate nella Conferenza di Cork del 1996, il forte richiamo di Agenda 2000 sulla necessità di diversificare le attività del territorio rurale e il pallido tentativo di introdurre interventi per lo sviluppo dei territori rurali nel periodo di programmazione 2000-2006, le misure destinate a migliorare gli standard di vita nei territori rurali diventano parte integrante della Pac solo con il Reg.1698/2005.

Se le scelte della Commissione sono chiare in termini di obiettivi e strategie d'intervento, non si può dire lo stesso delle indicazioni riguardo alla loro programmazione. Il Reg.1698/2005 e gli Orientamenti Strategici Comunitari in materia di sviluppo rurale creano una certa confusione sulle modalità di attuazione della politica territoriale. Nella descrizione dell'asse 3, il regolamento elenca le tipologie d'intervento previste mentre nei suoi stessi *consideranda* e negli Osc si indica come metodo prioritario di azione l'approccio Leader previsto dall'asse 4. Lo stesso regolamento, però, all'art.64, stabilisce che il Leader è una metodologia di intervento che può essere applicata a tutte le misure previste nei tre assi precedenti. Inoltre, a differenza degli altri tre assi, il regolamento non prevede una riserva minima di finanziamento per l'asse 4 ma solo l'utilizzo, di almeno il 5% delle risorse del piano attraverso l'approccio Leader.

Tutto ciò, come vedremo più avanti, ha creato una certa confusione e difformità nella programmazione generale. L'idea di estendere la programmazione condivisa, propria dell'iniziativa comunitaria Leader, a metodo di attuazione del programma si è tradotta, nei fatti e per le stesse definizioni della normativa, in metodo di programmazione delle misure meno "agricole" del programma.

Per le ragioni appena esposte, nella programmazione regionale gli assi 3 e

4 del regolamento risultano strettamente connessi e comunque finalizzati alla rivitalizzazione dei territori rurali e quindi verranno analizzati congiuntamente in questo capitolo.

## **9.2 Le politiche a favore dello sviluppo delle aree rurali**

Alle politiche per lo sviluppo delle aree rurali è dedicato l'asse 3 del Reg.1698/2005 che propone una serie di interventi volti alla diversificazione dell'economia delle aree rurali e al miglioramento della qualità della vita.

Come accennato, le misure proposte dal regolamento erano già presenti nell'art.33 del Reg.1275/1999 o erano state aggiunte con il processo di revisione di metà percorso della Pac<sup>148</sup>. Le novità riguardano essenzialmente gli obiettivi e la strategia di intervento. Quest'ultima, per la prima volta, si presenta organica, con finalità specifiche e modalità di azione che mirano a processi di riqualificazione complessiva dei territori rurali.

In termini di obiettivi, la politica proposta dall'asse 3 mira ad interventi localizzati in territori che abbiano uno spiccato carattere di ruralità; è rivolta anche a soggetti extra-agricoli e punta ad interventi che promuovano la partecipazione delle comunità locali ai processi di sviluppo.

I punti cardine di questa strategia sono quindi l'individuazione dei territori rurali in cui attivare gli interventi previsti dall'asse e l'individuazione di metodologie di intervento che, come recitano gli Osc, "dovrebbero essere sfruttate in particolare per promuovere lo sviluppo delle capacità, l'acquisizione di competenze e l'organizzazione mirata allo sviluppo di strategie locali, oltre che alla conservazione dell'attrattiva delle zone rurali per le generazioni future". Le indicazioni comunitarie propendono per azioni integrate, che riportino i singoli interventi in un processo più ampio di sviluppo locale.

Le priorità dell'intervento dell'asse 3 si concentrano sulla creazione di posti di lavoro e di opportune condizioni per la crescita economica delle aree rurali attraverso azioni chiave rivolte ai seguenti obiettivi: (a) diversificazione dell'economia rurale per aumentare i tassi di occupazione e di attività nelle aree rurali; (b) incremento dei servizi per l'infanzia affinché le donne possano essere stimolate all'ingresso nel mercato del lavoro; (c) iniziative a carattere integrato che valorizzino le comunità locali dal punto di vista economico e sociale; (d) nascita di microimprese; (e) formazione dei giovani; (f) infrastrutturazione telematica, indispensabile per la crescita dei territori rurali; (g) sviluppo dell'offerta e dell'uso di energie da fonti rinnovabili; (h) sviluppo del settore turistico; (i) ammodernamento delle infrastrutture locali.

<sup>148</sup> Regolamenti 1535/2007 e 1783/2003.

Tali priorità sono molto simili a quelle previste dalla politica di coesione e tendono ad orientare lo sviluppo rurale verso politiche il cui obiettivo è lo sviluppo delle comunità rurali attraverso interventi rivolti al territorio e che solo marginalmente interessano l'attività primaria. Naturalmente, secondo un chiaro spirito di complementarità tra politiche, la programmazione degli interventi della politica di sviluppo rurale non deve sovrapporsi con quanto previsto dalla politica di coesione, e proprio per evitare duplicazione e concorrenzialità tra gli interventi, il Reg.1698/2005 prevede che gli Stati membri evidenzino nei programmi i punti di complementarità e di demarcazione tra le politiche attivate con il Feasr e quelle previste da Fesr e Fse.

Le tipologie di intervento previste dall'asse sono tre (tabella 9.1):

- a) interventi per la diversificazione delle attività rurali;
- b) interventi per migliorare la qualità della vita nelle aree rurali;
- c) interventi orizzontali.

Il primo gruppo è finalizzato a creare nuove opportunità imprenditoriali e occupazionali nelle aree rurali attraverso le seguenti misure:

- 3.1.1. Diversificazione in attività non agricole, unica misura dell'asse rivolta alle imprese agricole;
- 3.1.2. Sostegno alla creazione e allo sviluppo di micro-imprese nell'intento di promuovere l'imprenditorialità e rafforzare il tessuto economico;
- 3.1.3. Incentivazione di attività turistiche.

Il secondo gruppo di interventi propone misure tese a migliorare la qualità della vita nelle aree rurali. Esse mirano al bene collettivo e sono in generale attuate da Enti pubblici o da privati che intendono mettere a disposizione delle comunità locali le attività realizzate. Le misure previste sono le seguenti:

- 3.2.1. Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale;
- 3.2.3. Sviluppo e rinnovamento dei villaggi;
- 3.2.3. Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale.

Gli interventi orizzontali, di chiara derivazione Leader e riconducibili all'attivazione della metodologia, mirano invece alla riqualificazione delle risorse umane attraverso le seguenti misure:

- 3.3.1. Formazione e informazione, rivolte agli operatori economici impegnati nei settori che rientrano nell'asse 3;
- 3.4.1. Animazione e acquisizione di competenze in vista dell'elaborazione e dell'attuazione di strategie di sviluppo locale.

Le misure proposte, come più volte accennato, erano già presenti nella passata programmazione come misure di sviluppo rurale o attivabili nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Leader (misure orizzontali). Esse, pur presentandosi nella veste tradizionale, hanno adesso alcune novità:

- la misura 3.1.1. Diversificazione in attività non agricole, oltre ai classici

interventi per l'agriturismo, le attività didattico-ricreative e quelle artigianali, può finanziare anche piccoli impianti per la produzione di energie rinnovabili per le esigenze aziendali. Inoltre, possono beneficiare della stessa misura non solo i titolari di aziende agricole ma anche i membri della famiglia;

- viene introdotta la misura 3.1.2 per il finanziamento di micro-imprese che svolgano attività extra-agricole non solo artigiane come prevedeva la precedente programmazione;

**Tabella 9.1 – Rassegna delle misure previste nell'asse 3 del Reg.1698/2005**

<b>Misura Psr</b>	<b>Denominazione misura</b>	<b>Interventi previsti</b>	<b>Beneficiario</b>
3.1.1	Diversificazione in attività non agricole	Non indicati	Membro della famiglia agricola
3.1.2	Sostegno alla creazione e allo sviluppo delle imprese	Non indicati	Microimprese
3.1.3	Incentivazione di attività turistiche	Infrastrutture su piccola scala Infrastrutture ricreative Sviluppo e/o commercializzazione di servizi turistici inerenti allo sviluppo rurale	Non indicato
3.2.1	Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	Avviamento di servizi di base comprese attività culturali o ricreative Piccole infrastrutture di base	Non indicato
3.2.2	Sviluppo e rinnovamento villaggi	Servizi di base compreso accesso ICT Investimenti per migliorare l'attrattività dei territori rurali	Non indicato
3.2.3	Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale	Realizzazione di piani per la gestione e la protezione dei siti beneficiari Investimenti materiali per la protezione e valorizzazione dei siti Studi e relativi investimenti per la protezione e la valorizzazione del patrimonio culturale	Siti Natura 2000 e di altri luoghi di grande pregio naturale
3.3.1	Formazione e informazione	Non indicati	Attori economici impegnati nei settori che rientrano nell'asse 3
3.4.1	Acquisizione di competenze e animazione	Studi sulla zona interessata Attività d'informazione sulla strategia di sviluppo locale Formazione del personale addetto all'elaborazione e all'esecuzione della strategia di sviluppo locale Eventi promozionali e formazione di animatori Attuazione di partenariati pubblici-privati	Partenariati pubblico-privati

Fonte: Reg.1698/2005, Reg.1974/2005, Rural Development Measures Template

- gli incentivi per le attività turistiche previsti dalla misura 3.1.3 sono limitati al finanziamento di piccole infrastrutture a servizio delle attività turistiche (centri di informazione, segnaletica, servizi turistici), e di infrastrutture ricreative che consentano l'accesso alle aree naturali, mentre possono essere ammesse al finanziamento solo strutture ricettive di piccola dimensione;
- gli interventi per la tutela del patrimonio naturale previsti dalla misura 3.2.3 vengono finalizzati, oltre che ai siti Natura 2000 e a quelli di alto pregio naturale, anche al patrimonio culturale dei villaggi rurali;
- vengono inserite due nuove misure: la 3.3.1 per la formazione e l'informazione degli operatori beneficiari degli interventi dell'asse 3 e la misura 3.4.1 dedicata all'acquisizione delle competenze e all'animazione per l'elaborazione e l'attuazione di strategie di sviluppo locale, finalizzata a supportare studi, attività di informazione, formazione del personale, eventi promozionali, formazione degli animatori, nonché l'attuazione di strategie di sviluppo locale anche da parte di partenariati diversi da quelli previsti per la realizzazione dell'approccio Leader.

Le novità introdotte sistematizzano l'azione dei singoli interventi, sottolineando fortemente il carattere territoriale e pluri-funzionale della politica. La gamma dei beneficiari si amplia, interessando anche soggetti privati extra-agricoli; l'azienda agricola diventa il punto di partenza per la creazione di nuove attività economiche che possono coinvolgere l'intera famiglia dell'agricoltore; le politiche di valorizzazione territoriale hanno un chiaro obiettivo ambientale.

In questo percorso logico, la territorializzazione degli interventi e la metodologia di intervento proposta risultano particolarmente determinanti nel processo programmatico.

Rimandando la descrizione del processo di territorializzazione, demandato agli Stati membri, ai paragrafi successivi, è importante soffermarsi sulla metodologia di intervento. Lo stesso regolamento, con l'asse 4, indica quale metodologia più adatta per questi interventi quella già più volte proposta con l'iniziativa comunitaria Leader, che nella fase di programmazione 2007-2013 si spoglia del carattere sperimentale, caratteristico delle tre precedenti fasi di programmazione, ed entra a pieno titolo come metodologia di programmazione degli interventi localizzati.

L'approccio Leader, da intervento sperimentale di sviluppo dei territori rurali diventa metodologia di programmazione finalizzata al miglioramento della *governance* e alla mobilitazione del potenziale endogeno di sviluppo dei territori cui esso è destinato. Il regolamento suggerisce la metodologia Leader come quella più appropriata al raggiungimento degli obiettivi dell'asse 3, ma

nello stesso tempo apre la possibilità, agli Stati membri, di prevedere anche altre tipologie di approccio integrato che favoriscano l'azione partecipata in materia di diversificazione e qualità della vita nelle aree rurali.

La funzionalità dello strumento, oltre a prevedere l'utilizzo delle misure del Psr, può rifarsi anche a specifiche misure di carattere orizzontale tese a permettere la funzionalità del programma e delle istituzioni proposte alla gestione degli interventi: i *Gruppi di azione locale* (Gal).

Il Reg.1698/2005 conferma i caratteri sostanziali del Leader:

- la delimitazione territoriale, che si traduce nell'individuazione di aree definite a livello sub-regionale, secondo criteri che dimostrino la ruralità del territorio coinvolto;
- la costituzione di partenariati locali pubblico-privato (i Gal) che possono essere identificati in quelli già beneficiari di Leder II e Leader+ o costituiti *ex-novo* seguendo l'approccio Leader o altre tipologie di approccio integrato;
- l'elaborazione, da parte dei Gal, di strategie di sviluppo locale incentrate sull'applicazione dell'approccio ascendente, nonché multisettoriale (basato sull'interazione fra gli attori e i diversi settori dell'economia locale) e innovativo;
- l'attuazione di progetti di cooperazione;
- la creazione di reti fra le *partnership* locali.

Le misure previste dall'asse 4 sono tre:

- misura 4.1. Attuazione di strategie locali, finalizzata all'implementazione, in ambito Leader, delle misure previste nei tre assi precedenti;
- misura 4.2. Cooperazione territoriale;
- misura 4.3. Gestione dei Gal.

Nonostante la politica di sviluppo dei territori rurali presenti numerose novità dal punto di vista dell'attuazione, pochissime sono le indicazioni della Commissione sugli aspetti procedurali dell'intervento. Il Reg.1974/2006 non da alcuna indicazione rispetto alle misure dell'asse 3, mentre per l'asse 4 si limita a descrivere le modalità di individuazione dei territori cui destinare l'azione Leader e delle modalità di attivazione della misura di cooperazione. È comunque importante ricordare che le misure dell'asse 3, essendo rivolte prevalentemente ad attività extra-agricole, nell'ambito dei Psr si configurano come aiuti di Stato aggiuntivi; come tali, essi sono soggetti a notifica nel caso in cui le Regioni intendano adottare regimi di contribuzione differenti da quelli previsti per gli aiuti *de minimis*<sup>149</sup>.

<sup>149</sup> Regolamenti 1998/2006 e 1857/2006.

### 9.3 Le politiche di diversificazione e per la qualità della vita nel Psn

Il lungo e complesso processo di concertazione tra il Mipaaf e le Regioni che ha portato al Psn si è fortemente concentrato sulle politiche degli assi 3 e 4, individuando obiettivi e priorità di intervento in una logica di strategia di sviluppo territoriale. Il Psn definisce a questo scopo le diverse tipologie di aree rurali e individua i fabbisogni specifici di intervento su cui attivare le politiche previste dagli assi 3 e 4 della politica di sviluppo rurale.

L'Italia, a differenza della gran parte degli altri Stati membri<sup>150</sup>, ha definito un proprio metodo di individuazione dei territori rurali basato su specifiche esigenze di intervento (capitolo 2). Per ognuna delle quattro tipologie di aree rurali – A) Poli urbani, B) Aree rurali ad agricoltura intensiva; C) Aree rurali intermedie; D) Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo – il Psn ha indicato le strategie di intervento dell'asse 3, come riassunto nella tabella 9.2.

**Tabella 9.2 - Le strategie di intervento dell'asse 3 per area rurale**

Aree	Peculiarità	Interventi previsti	Misure prioritarie
A) Poli urbani	Turismo, attività ricreative, attività sociali	Interventi nelle imprese agricole finalizzati alla diversificazione	Misura 3.1.1
B) Aree ad agricoltura intensiva	Valorizzazione del patrimonio naturale e storico-culturale legato al mondo contadino	Interventi nelle imprese agricole finalizzati alla diversificazione Interventi per il recupero e la valorizzazione del patrimonio rurale Interventi per la riqualificazione del capitale umano	Misura 3.1.1 Misura 3.2.1 Misura 3.2.2 Misura 3.2.3 Misura 3.3.1
C) Aree rurali intermedie	Diversificazione dell'economia rurale legata ai processi di riconversione agricola	Interventi per le imprese e il capitale umano Programmi di sviluppo locale	Tutte le misure dell'asse 3 con priorità per quelle di diversificazione dell'economia rurale Approccio Leader
D) Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo	Rivitalizzazione del territorio rurale	Interventi per le imprese e per le popolazioni rurali	Tutte le misure dell'asse 3 Approccio Leader

Fonte: Psn 2007-2013

<sup>150</sup> In generale gli altri Stati membri hanno utilizzato la definizione di territorio rurale Ocse assunta anche dalla Commissione europea, basata essenzialmente sulla densità di popolazione. Il calcolo prevede due fasi di analisi: nella prima i Comuni sono suddivisi in urbani (>150 ab./kmq) e rurali (<150 ab./kmq). La seconda fase prevede una classificazione a scala Nuts3 delle aree (corrispondente in Italia alle province) in tre categorie ("prevalentemente urbane", "significativamente rurali" e "prevalentemente rurali"), a seconda del peso percentuale della popolazione residente nei comuni rurali sul totale della popolazione provinciale.

Fermo restando che le aree C) e D) sono quelle prettamente rurali e quindi costituiscono territori privilegiati d'intervento dell'asse in questione, è vero che la strategia nazionale ha individuato tematiche specifiche di azione volte ad evitare interventi sommari e a creare l'azione sinergica di intervento richiesta dagli Osc.

Le priorità territoriali del Psn prevedono, quindi, interventi specifici anche nelle aree A) e B). Nel primo caso, l'azione è rivolta a creare e/o migliorare il carattere multifunzionale di imprese agricole che, pur conservando un'importante ruolo produttivo, possono trovare nuove occasioni di sviluppo nella diversificazione delle attività, privilegiando attività ricreative, sociali e turistiche. Nello stesso tempo, l'intervento può contribuire alla conservazione di tali realtà, fortemente presate dai processi di urbanizzazione, e creare occasioni di sviluppo e occupazione.

Le azioni previste per le aree rurali ad agricoltura intensiva riguardano soprattutto i servizi e l'infrastrutturazione del territorio in cui, spesso, all'intensificazione dell'attività agricola non corrisponde un adeguato livello di servizi per l'economia e le popolazioni locali. Anche in questo caso sono promosse azioni di diversificazione aziendale, soprattutto ove si presentino problemi di riconversione produttiva.

Le aree rurali intermedie e quelle con problemi complessivi di sviluppo sono il territorio naturale di azione degli interventi dell'asse 3 e dell'approccio Leader. In questo caso, il Psn pone particolare accento sulla metodologia di intervento, promuovendo azioni integrate di sviluppo per la diversificazione e il miglioramento della qualità della vita. L'intervento coordinato, su ambiti territoriali omogenei, potrebbe migliorare l'efficacia dell'azione, garantendo una maggiore concentrazione delle azioni su fabbisogni specifici.

Per quanto riguarda gli obiettivi, a differenza degli Osc – attenti alle esigenze di diversificazione dell'economia rurale, ma fortemente concentrati sugli interventi per il capitale umano – il Psn si concentra sui primi, prevedendo interventi solo marginali sui secondi o demandandoli alle politiche di coesione. Le strategie del Psn hanno un forte taglio economico, orientato alla crescita dell'attività e dell'occupazione delle aree rurali. Non mancano indicazioni tese ad interventi per il miglioramento della qualità della vita, ma questi sembrano privilegiare l'aspetto economico della questione (l'impresa che si occupa del servizio) piuttosto che le ricadute sulla popolazione rurale.

La similitudine delle politiche degli assi 3 e 4 con quelle previste dalla politica di coesione ha portato anche ad un processo di demarcazione e di complementarità tra gli interventi previsti nel Psn con quelli previsti dal Quadro strategico nazionale per l'applicazione delle politiche di sviluppo regionale (finanziate dal Fesr). Entrambi i documenti di programmazione nazionale individuano nelle aree rurali un territorio privilegiato di intervento in cui sviluppare una strategia di azione che punti alla riqualificazione dell'economia, alla crescita economica e

occupazionale e al miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni. Il Qsn ha fatto propri i fabbisogni di intervento previsti nel Psn, promuovendo una strategia di azione volta allo sviluppo dell'imprenditoria locale, soprattutto nei settori dell'artigianato e del turismo, al miglioramento delle infrastrutture materiali e immateriali, e alla diffusione dei servizi di base per le popolazioni.

La scelta italiana di complementarità delle politiche non è andata nella direzione dell'esclusività degli interventi, preferendo la strada della "demarcazione per dimensione", lasciando alla politica di sviluppo rurale quelli su piccola scala e assegnando alle politiche di coesione gli interventi più consistenti in termini di obiettivi e di costi.

Per quanto riguarda l'asse 4, il Psn interpreta alla lettera l'art.64 del Reg.1698/2005 e propone il metodo Leader come approccio metodologico per la realizzazione di tutti gli obiettivi della politica di sviluppo rurale. Vaga è però la descrizione degli obiettivi strategici, il Psn si limita ad indicare quali priorità di azione il miglioramento della *governance* locale e la mobilitazione del potenziale di sviluppo endogeno, senza chiarire attraverso quali interventi arrivare agli obiettivi citati. Sembra quasi che il Psn, secondo lo spirito Leader, abbia voluto lasciare alle comunità locali piena libertà nell'identificazione di interventi consoni ai fabbisogni locali.

#### **9.4 La strategia di intervento e le risorse finanziarie a favore dei territori rurali nei Psr**

Il 90% del territorio italiano è caratterizzato da elementi di ruralità. Le aree si presentano fortemente diversificate, ma mediamente si caratterizzano per livelli di benessere economico più bassi rispetto alle aree urbane. Un modello economico fortemente ancorato al settore agricolo-forestale, attività economiche e servizi sempre più concentrati nei centri urbani, invecchiamento della popolazione e processi di spopolamento richiedono interventi tesi a riqualificare le aree rurali anche per rispondere agli obiettivi di crescita economica e occupazionale previsti dalla Strategia di Lisbona, alla quale anche le politiche agricole e di sviluppo rurale devono contribuire.

Per questo motivo la programmazione regionale si è fortemente concentrata sugli interventi per la diversificazione dell'economia rurale e per il miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali. Le priorità di intervento vanno ben oltre quelle previste nel Psn, individuando fabbisogni specifici legati alle singole problematiche delle aree rurali regionali e prevedendo interventi legati agli assi 3 e 4. All'enfasi posta nell'individuazione degli obiettivi di intervento non è però corrisposta una adeguata attribuzione di risorse agli assi tanto che, nelle fasi di approvazione dei programmi, i servizi della Commissione hanno preteso un ridimensionamento degli obiettivi, riconducendoli a

quelli degli Osc e del Psn, e la concentrazione degli interventi sulle aree con maggiori caratteri di ruralità.

Le risorse destinate nella programmazione regionale agli assi 3 e 4 ammontano rispettivamente a 1.414 e 1.346 milioni di euro per un totale di risorse pari al 17% del budget finanziario dei programmi di sviluppo rurale (tabella 9.3). Sulla quota di risorse destinata agli assi, incidono soprattutto le scelte delle Regioni meridionali cui fa capo il 56% delle risorse destinate agli assi e, tra queste, soprattutto Campania e Sicilia, con le risorse destinate all'asse 3, e

**Tabella 9.3 – Risorse destinate alla politica di sviluppo rurale e peso sulle risorse totali del Psr (milioni di euro)**

Regioni	Psr	Totale risorse assi 3 e 4	Asse 3	Asse 4	Distribuz. risorse assi 3 e 4 per Regione	Distribuz. risorse asse 3 per Regione	Distribuz. risorse asse 4 per Regione
Piemonte	896,6	124,5	66,1	58,4	4,5	4,7	4,3
Valle d'Aosta	118,7	21,2	12,3	8,9	0,8	0,9	0,7
Lombardia	899,8	116,5	80,5	36,0	4,2	5,7	2,7
Bolzano	312,7	43,9	28,3	15,6	1,6	2,0	1,2
Trento	256,2	46,7	29,6	17,1	1,7	2,1	1,3
Veneto	914,9	146,4	45,8	100,6	5,3	3,2	7,5
Friuli V.G.	247,2	40,8	24,7	16,07	1,5	1,7	1,2
Liguria	276,6	69,7	15,3	54,4	2,5	1,1	4,0
Emilia-Romagna	934,7	145,2	97,5	47,7	5,3	6,9	3,5
Toscana	839,1	172,0	88,1	83,9	6,2	6,2	6,2
Umbria	760,1	106,4	68,4	38,0	3,9	4,8	2,8
Marche	459,8	69,0	41,4	27,6	2,5	2,9	2,0
Lazio	655,4	113,3	73,9	39,3	4,1	5,2	2,9
Abruzzo	383,9	61,4	42,2	19,2	2,2	3,0	1,4
Molise	195,0	37,2	27,5	9,7	1,3	1,9	0,7
Campania	1.882,3	376,5	282,4	94,1	13,6	20,0	7,0
Puglia	1.480,6	319,0	40,0	279,0	11,6	2,8	20,7
Basilicata	648,1	103,7	64,8	38,9	3,8	4,6	2,9
Calabria	1.084,1	173,5	108,4	65,0	6,3	7,7	4,8
Sicilia	2.106,3	285,3	158,9	126,4	10,3	11,2	9,4
Sardegna	1.252,8	187,9	18,0	169,9	6,8	1,3	12,6
<b>Italia</b>	<b>16.604,6</b>	<b>2.760,1</b>	<b>1.414,2</b>	<b>1.345,9</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Nord	4.857,2	754,9	400,1	354,8	27,4	28,3	26,4
Centro	2.714,4	460,7	271,8	188,8	16,7	19,2	14,0
Sud	9.033,0	1.544,5	742,2	802,3	56,0	52,5	59,6
Competitività	9.403,3	1.502,2	759,7	742,5	54,4	53,7	55,2
Convergenza	7.201,4	1.257,9	654,5	603,4	45,6	46,3	44,8

Fonte: Psn 2007-2013

Puglia, con quelle destinate all'asse 4, che da sole contribuiscono al 35,5% dell'intero finanziamento nazionale.

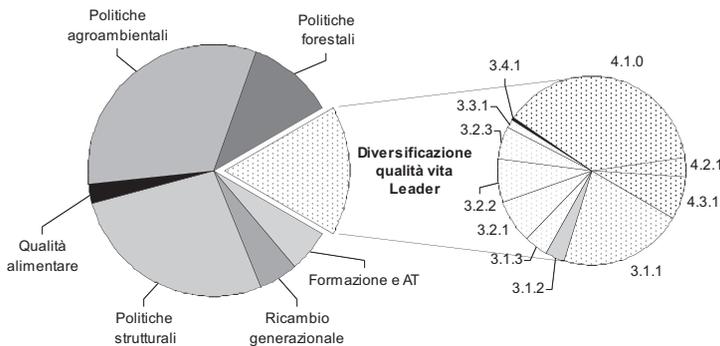
Il peso finanziario degli assi 3 e 4, tranne pochissime eccezioni, è residuale, attestandosi su valori modesti rispetto a quelli attribuiti agli assi 1 e 2 (figura 9.1); si deve peraltro tenere conto che spesso il budget dell'asse Leader contiene quote finanziarie destinate ad interventi per la competitività settoriale e, anche se in minima parte, per le politiche agro-ambientali.

Nella distribuzione delle risorse per misura va notato che nonostante sembri equamente suddivisa tra asse 3 e 4, in realtà essa privilegia gli interventi per diversificazione che, oltre a poter contare sulle specifiche misure dell'asse 3, assorbono gran parte della misura Leader 4.1, destinata ad accompagnare le misure dell'asse 3 per la diversificazione e la qualità della vita.

Preso singolarmente, l'asse 3 pesa mediamente per il 9%, attestandosi su un valore inferiore a quello previsto dal regolamento che prevedeva un minimo di risorse del 10%.

Questo valore medio è il risultato della già richiamata confusione nella preparazione dei piani finanziari che ha portato numerose Regioni ad utilizzare il Leader come metodologia privilegiata di attuazione dell'asse 3 e ad iscrivere direttamente nell'asse 4 (misura 4.1.3) le risorse afferenti agli interventi di sviluppo rurale. Per tale motivo, all'asse 4 risulta attribuito un budget finanziario medio pari all'8% attestandosi su valori più alti di quelli previsti dal Reg.1698/2005 (minimo 5%).

**Figura 9.1- La spesa dei Psr per la politica della diversificazione, qualità della vita e approccio Leader**



Fonte: elaborazioni su dati Psr

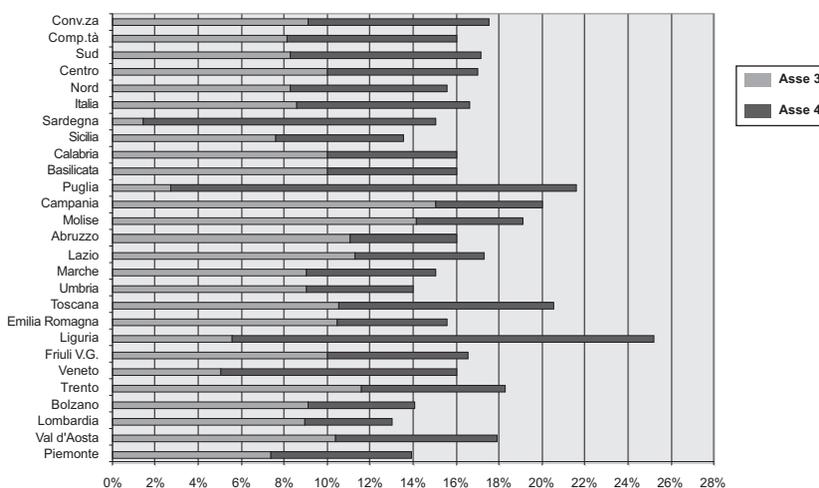
Anche se i valori medi indicano una forte settorializzazione della strategia di sviluppo rurale italiana, emergono alcune eccezioni che sembrano orientare le politiche di intervento agli obiettivi di carattere territoriale. Liguria e Puglia, grazie alle risorse dedicate all'asse 4 e Campania per quelle dedicate all'asse 3, presentano percentuali di finanziamento superiori alla media nazionale (tabella 9.3). I Psr di queste regioni sono quelli che più mettono in evidenza la necessità di creare opportunità per i territori rurali, in una logica che finalizzi gli interventi alle necessità del territorio, coinvolgendo le popolazioni locali e indirizzando anche gli interventi degli altri fondi.

In ogni caso, le risorse finanziarie destinate agli assi 3 e 4 si rivelano estremamente contenute a fronte delle esigenze d'intervento che emergono dalle valutazioni *ex-ante* dei programmi di sviluppo rurale.

Questo elemento si evidenzia anche dal rapporto delle risorse destinate alla politica di sviluppo rurale rispetto ai territori indicati ad "alta ruralità" (aree C e D) e alla popolazione rurale cui le misure sono destinate in termini di obiettivi (tabella 9.4).

Se si esclude la Campania, che anche in termini relativi vede un Psr ben orientato alle politiche di sviluppo rurale, tutte le altre Regioni confermano che queste politiche abbiano un ruolo residuale nell'ambito della programmazione Feasr. È emblematico che anche quelle Regioni che in termini assoluti

**Figura 9.2 - Risorse destinate agli assi 3 e 4 per regione sul totale risorse Psr**



Fonte: Psr 2007-2013

presentano un'alta dotazione finanziaria per gli assi 3 e 4, in termini relativi destinano bassissime risorse agli effettivi beneficiari degli interventi.

Alla bassa dotazione finanziaria si affianca una programmazione delle misure fortemente frammentata tra tipologie di interventi e di azione. Nessuna Regione ha concentrato le poche risorse su obiettivi specifici di intervento. I Psr riportano una lunga lista di interventi, che in genere fa riferimento a tutte le misure previste dall'asse 3 del regolamento, e ogni misura risulta divisa in numerose azioni che segmentano ulteriormente gli obiettivi dell'intervento.

In termini di obiettivi le risorse finanziarie per l'asse 3 tendono a privilegiare le azioni destinate all'economia delle aree rurali. Il 56% delle risorse è destinato all'obiettivo diversificazione dell'economia rurale, mentre alle mi-

**Tabella 9.4 – Distribuzione risorse assi 3 e 4 per territorio e popolazione delle aree a maggiore ruralità (C e D)**

Regioni	Distribuzione risorse assi 3 e 4 nelle aree C e D	
	Per abitante	Per kmq di superficie territoriale
Piemonte	116,0	7.523,5
Valle d'Aosta	177,3	6.493,6
Lombardia	114,1	11.345,0
Bolzano	119,3	5.976,1
Trento	125,6	7.725,3
Veneto	186,9	18.083,1
Friuli V.G.	154,6	8.616,5
Liguria	263,2	17.215,2
Emilia Romagna	88,9	8.956,3
Toscana	110,9	8.877,4
Umbria	128,8	12.582,7
Marche	58,1	7.505,6
Lazio	99,4	9.625,4
Abruzzo	137,8	7.597,0
Molise	149,7	8.633,9
Campania	315,1	37.427,6
Puglia	148,7	24.387,1
Basilicata	196,4	11.281,1
Calabria	154,9	14.692,1
Sicilia	105,3	13.348,3
Sardegna	139,4	8.007,5
<b>Italia</b>	<b>135,7</b>	<b>12.173,0</b>
Nord	128,0	9.859,3
Centro	95,6	9.320,5
Sud	158,6	15.235,0
Competitività	118,8	9.317,1
Convergenza	163,4	19.201,7

Fonte: Elaborazioni su dati Psn, Psr e Inea

sure per la qualità della vita è attribuito circa il 40% delle risorse, le misure orizzontali (3.3.1 e 3.4.1) raccolgono il restante 4% (tabella 9.5). Si discostano dal dato medio poche Regioni e Province autonome dell'Italia settentrionale (Piemonte, Trento, Bolzano, Emilia-Romagna) e la Campania che destinano una percentuale maggiore di risorse all'obiettivo qualità della vita.

Oltre il 42% delle risorse dell'asse è destinato alla misura 3.1.1 – Diversificazione in attività non agricole, tesa a finanziarie agriturismi (tabella 9.6), attività artigianali soprattutto legate alla trasformazione agro-alimentare, servizi di ricettività turistica, attività didattico-ricreative, attività socio-sanitarie e piccoli impianti per la produzione di energie da fonti rinnovabili. Ad incidere sul valore medio nazionale sono soprattutto le Regioni dell'Italia centrale,

**Tabella 9.5 – La destinazione delle risorse degli asse 3 per obiettivi prioritari (valori percentuali)**

Regioni	Diversificazione	Qualità della vita	Misure orizzontali
Piemonte	47,0	52,1	0,9
Val d'Aosta	59,3	40,7	0,0
Lombardia	76,4	21,6	2,0
Bolzano	34,6	65,4	0,0
Trento	19,5	80,5	0,0
Veneto	62,1	32,6	5,2
Friuli V.G.	54,1	40,8	5,0
Liguria	68,0	27,4	4,6
Emilia Romagna	39,6	53,2	7,2
Toscana	100,0	0,0	0,0
Umbria	70,0	30,0	0,0
Marche	79,7	20,3	0,0
Lazio	48,3	43,3	8,3
Abruzzo	59,0	41,0	0,0
Molise	49,1	50,9	0,0
Campania	35,9	62,0	2,1
Puglia	62,5	30,0	7,5
Basilicata	70,0	28,0	2,0
Calabria	64,9	33,2	1,8
Sicilia	60,4	27,1	12,6
Sardegna	55,6	33,3	11,1
<b>Italia</b>	<b>56,4</b>	<b>39,8</b>	<b>3,8</b>
Nord	51,6	45,1	3,4
Centro	75,3	22,4	2,3
Sud	52,1	43,3	4,6
Competitività	60,5	36,7	2,9
Convergenza	51,7	43,4	4,9

Fonte: Psr 2007-2013

con il 66% di risorse destinate alla misura, anche perché il dato è fortemente influenzato dalla scelta del Psr toscano di non ascrivere all'asse le risorse destinate agli interventi realizzati attraverso l'approccio Leader.

Le misure destinate alla qualità della vita hanno una dotazione di risorse media pari al 12%, anche se Regioni come Piemonte, Valle d'Aosta e Campania destinano alla misura 3.2.2. oltre il 30% della dotazione finanziaria dell'asse, mentre Bolzano concentra l'intervento sulla misura 3.2.1 relativa ai servizi alla popolazione rurale.

La dotazione dei restanti interventi è residuale, soprattutto per le misure orizzontali (3.3.1 e 3.4.1) che raccolgono, in media, rispettivamente il 2% e l'1% delle risorse.

**Tabella 9.6 – La ripartizione delle risorse dell'asse 3 per misura (milioni di euro)**

Regioni	Misura 3.1.1	Misura 3.1.2	Misura 3.1.3	Misura 3.2.1	Misura 3.2.2	Misura 3.2.3	Misura 3.3.1	Misura 3.4.1	Totale
Piemonte	15,1	0,0	15,9	0,7	31,5	2,3	-	0,6	66,1
Valle d'Aosta	3,1	-	4,2	-	5,0	-	-	-	12,3
Lombardia	53,2	2,4	5,9	5,5	-	11,9	1,6	-	80,5
Bolzano	6,8	-	3,0	17,1	-	1,4	-	-	28,3
Trento	4,3	-	1,5	6,9	-	17,0	-	-	29,6
Veneto	21,5	3,1	3,9	7,0	-	8,0	2,0	0,4	45,8
Friuli V.G.	12,0	1,2	0,2	8,2	-	1,9	-	1,2	24,7
Liguria	8,0	2,4	-	2,5	0,9	0,7	0,7	-	15,3
Emilia-Romagna	34,1	-	4,6	31,8	16,1	3,9	4,8	2,3	97,5
Toscana	88,1	-	-	-	-	-	-	-	88,1
Umbria	28,9	9,9	9,1	5,3	9,9	5,3	-	-	68,4
Marche	30,6	-	2,4	6,3	-	2,1	-	-	41,4
Lazio	30,8	2,5	2,5	6,2	10,5	15,4	3,1	3,1	73,9
Abruzzo	14,8	5,1	5,1	7,2	7,2	3,0	-	-	42,2
Molise	9,8	3,7	-	5,7	4,5	3,8	-	-	27,5
Campania	34,0	33,8	33,6	33,7	101,6	39,8	5,8	-	282,4
Puglia	22,0	-	3,0	5,0	-	7,0	3,0	-	40,0
Basilicata	36,3	3,2	5,8	11,7	-	6,5	1,3	-	64,8
Calabria	59,4	5,0	6,0	21,0	-	15,0	2,0	-	108,4
Sicilia	65,4	18,6	12,0	15,0	20,0	8,0	10,0	10,0	158,9
Sardegna	10,0	-	-	-	-	6,0	-	2,0	18,0
<b>Italia</b>	<b>588,0</b>	<b>90,9</b>	<b>118,6</b>	<b>196,8</b>	<b>207,2</b>	<b>158,9</b>	<b>34,3</b>	<b>19,5</b>	<b>1.414,2</b>
Nord	158,0	9,2	39,2	79,7	53,6	47,0	9,1	4,5	400,1
Centro	178,4	12,4	13,9	17,8	20,3	22,8	3,1	3,1	271,8
Sud	251,6	69,4	65,5	99,3	133,3	89,1	22,1	12,0	742,2
Competitività	371,0	30,3	58,2	110,4	85,6	82,6	12,2	9,5	759,7
Convergenza	217,0	60,6	60,4	86,4	121,6	76,3	22,1	10,0	654,5

Fonte: Psr 2007-2013

L'utilizzo delle risorse dell'asse 3 conferma il taglio settoriale dato alla politica di sviluppo rurale, a discapito delle potenzialità di tali politiche in qualità di strumenti di sviluppo locale. Nonostante tutte le Regioni abbiano evidenziato nell'individuazione dei fabbisogni delle aree rurali problemi legati all'occupazione, alla vivacità imprenditoriale, all'esodo dei giovani, ad essi non hanno fatto corrispondere interventi capaci di affrontare le debolezze strutturali di queste aree.

In termini di modalità attuative, le scelte regionali sono molto varie, attribuendo la titolarità della regia degli interventi ora esclusivamente alla Regione, ora ai Gal o utilizzando entrambe le metodologie di azione (tabella 9.7).

Solo tre Regioni: Liguria, Toscana e Sardegna attribuiscono le funzioni di gestione dell'asse, fatta eccezione per la misura di diversificazione in attività extra-agricole, esclusivamente ai Gal.

**Tabella 9.7 – Modalità di attuazione delle misure dell'asse 3**

Misure	Regioni che prevedono l'attivazione della misura	Esclusivamente a Regia regionale	Esclusivamente a Regia Gal
3.1.1	Tutte	Bolzano, Toscana, Umbria, Sicilia	Nessuna
3.1.2	Tutte tranne Emilia-Romagna, Bolzano e Trento	Nessuna	Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Toscana, Marche, Molise, Puglia e Sardegna
3.1.3	Tutte tranne Liguria e Molise	Friuli Venezia Giulia, Marche, Piemonte (az. A), Bolzano (az. A)	Toscana e Sardegna; Piemonte (az. B), Bolzano (az. B e C)
3.2.1	Tutte	Nessuna	Valle d'Aosta, Toscana, Abruzzo, e Sardegna; Piemonte (az. A e B), Bolzano (az. D)
3.2.2	Tutte tranne Lombardia, Trento, Puglia, Basilicata, Calabria	Piemonte, Umbria e Campania	Bolzano, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Toscana e Sardegna
3.2.3	Tutte	Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Molise, Campania, Calabria	Valle d'Aosta, Toscana, Piemonte (az. B e C)
3.3.1	Tutte tranne Bolzano e Trento, Abruzzo, Molise	Sicilia	Piemonte, Valle d'Aosta, Toscana, Umbria, Marche e Sardegna
3.4.1	Non attiva in Valle d'Aosta, Lombardia, Bolzano e Trento, Marche, Abruzzo, Molise, Puglia e Calabria	Piemonte, Emilia-Romagna, Lazio, Sicilia e Sardegna	Toscana, Umbria, Campania e Basilicata

Fonte: Psr 2007-2013

Le misure orizzontali 3.3.1 e 3.4.1, pur non essendo sempre attribuite ai Gal, in tutti i programmi risultano finalizzate alle esigenze dell'approccio Leader.

Gli interventi analizzati si presentano fortemente diversificati in termini di azioni previste, tipologie di beneficiari, modalità di funzionamento. I paragrafi successivi tenteranno di dare un quadro di tutte le opportunità offerte dai programmi sulle tematiche oggetto di questo capitolo.

#### ***9.4.1 Le misure per la diversificazione dell'economia rurale***

La misura più rilevante dell'asse 3 in termini di risorse finanziarie è la 3.1.1 – Diversificazione in attività non agricole. Ad essa è associato l'obiettivo di crescita economica delle aree rurali finalizzato all'incremento dell'occupazione soprattutto di giovani e donne.

Tutti i programmi, fatta eccezione per il Psr di Bolzano, che prevede solo l'agriturismo, tendono ad offrire un ampio ventaglio di opportunità per diversificare le attività delle aziende situate nelle aree rurali, finalizzato all'aumento della redditività aziendale e alla creazione di nuove opportunità occupazionali in azienda. Le azioni previste sono: agriturismo; sviluppo di attività artigianali e commerciali; realizzazione di impianti per attività turistiche, ludico ricreative e didattiche; attività socio-sanitarie; impianti per la produzione e lo sfruttamento di energie da fonti rinnovabili.

L'azione relativa all'agriturismo è spesso riservata al solo imprenditore agricolo (Lombardia, Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Molise e Sicilia), mentre le altre tipologie di intervento sono aperte anche ai membri della famiglia agricola. Si ha l'impressione che mentre l'agriturismo è considerato un'attività agricola a tutti gli effetti, da riservare all'imprenditore agricolo, la famiglia possa sviluppare altre attività correlate a quella primaria.

Il territorio di riferimento della misura varia a seconda delle Regioni (capitolo 2):

- aree B, C e D in Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Puglia, Basilicata, Calabria e Sardegna;
- aree C e D in Friuli Venezia Giulia, Liguria, Campania e Sicilia;
- solo aree D in Valle d'Aosta e Trento il cui territorio, fatta eccezione per i capoluoghi, è tutto classificato come rurale in ritardo di sviluppo.

Nessuna Regione ha previsto interventi nelle aree periurbane dei poli urbani come indicato dal Psn, anche perché i servizi della Commissione, nelle fasi negoziali, si sono mostrati fortemente contrari ad estendere l'azione di questo intervento, in relazione alle risorse finanziarie per esso previste.

Gli aiuti vengono concessi nel rispetto della regola del *de minimis*, con un tasso di contribuzione pubblica che varia tra il 30% e il 60% a seconda della localizzazione dell'investimento (aree montane e svantaggiate, aree D), degli interventi previsti, delle modalità attuative e dei beneficiari (generalmente ai giovani è concesso un contributo pubblico maggiore).

Le azioni previste, in linea generale, presentano punti di contatto oltre che in termini di obiettivi anche di integrazione con le misure 1.2.1 – Ammodernamento delle aziende agricole (capitolo 5) e 1.2.2 – Accrescimento del valore economico delle foreste (capitolo 6). Molte Regioni prevedono la possibilità di utilizzare le due misure congiuntamente, attivando i cosiddetti pacchetti di misure che dovrebbero garantire l'accesso garantito e congiunto a più misure finalizzate ad un unico obiettivo di sviluppo imprenditoriale. Le azioni previste dalla misura di diversificazione offrirebbero all'impresa agricola e/o forestale maggiori opportunità in termini di sviluppo e competitività oltre che occasioni di riconversione produttiva.

La misura 3.1.2 per la creazione di micro-imprese è attivata in tutte le Regioni, ad eccezione di Emilia-Romagna, Toscana, Trento e Bolzano. È utilizzata per sostenere investimenti per la creazione, l'ampliamento o l'adeguamento delle piccole e medie imprese in diversi rami di attività economica (come turismo, artigianato, servizi, commercio).

Le azioni sono rivolte a destinatari non appartenenti al settore agricolo, ad 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.

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.

Anche in questo caso, tutte le Regioni, ad 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 C e D.

La misura 3.1.3 – Incentivazione di attività turistiche mira alla creazione di infrastrutture che migliorino l'offerta turistica e la fruibilità del territorio rurale. Essa è presente in tutti i Psr, tranne quelli di Friuli Venezia Giulia e Molise, con una dotazione finanziaria media dell'8% rispetto alle risorse dell'asse.

Gli interventi previsti possono essere ricondotti alle seguenti tipologie di azione: infrastrutture su piccola scala, generalmente strade e sentieri; creazione di percorsi turistici; piccola ricettività (ostelli, rifugi, aree sosta per camper); creazione di reti pubbliche e private a supporto dell'offerta turistica lo-

cale; sviluppo servizi turistici (come pacchetti turistici, tele-prenotazioni, promozione, manifestazioni, trasporti, progetti pilota, studi di settore, guide, supporti informatici e multimediali).

Tra i beneficiari della misura ci sono Enti locali, enti gestori di aree protette, Gal, partenariati, consorzi di promozione turistica, associazioni agrituristiche, fondazioni non profit, associazioni di imprese. L'infrastrutturazione è quasi sempre a carico degli Enti locali, la promozione dei servizi turistici vede impegnati soprattutto partenariati pubblico-privato, associazioni e Gal. Il Psr di Bolzano inserisce tra i beneficiari di questa misura gli imprenditori agricoli, anche perché prevede investimenti aziendali finalizzati alle aziende agrituristiche che nelle altre Regioni sono a carico della misura 3.1.1.

Per quanto riguarda le percentuali di contribuzione pubblica, in questa misura essi presentano, per la natura dei beneficiari, valori più alti rispetto a quelli delle misure precedenti, che variano tra il 40% e il 100% a seconda del tipo di investimento e dei soggetti beneficiari (Ente pubblico o privati). Per le attività realizzate da enti pubblici il tasso di partecipazione varia tra l'80% ed il 100%. Nel caso di investimenti realizzati da privati il tasso di contribuzione pubblica previsto è generalmente tra il 40% e il 60%.

L'azione è destinata alle aree C e D del programma, con l'eccezione di Abruzzo, Veneto e Calabria che estendono la funzionalità dell'intervento anche alle aree B.

#### ***9.4.2 Le misure per la qualità della vita nelle aree rurali***

L'obiettivo del miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali è affidato a tre misure che mirano ad interventi rivolti alla popolazione e alle imprese (3.2.1), al patrimonio storico-culturale dei territori rurali (3.2.2) e al patrimonio naturalistico-ambientale (3.2.3).

Gli interventi proposti nell'ambito dei Psr sono vari e diversificati per Regione e rispondono a scelte di intervento specifico che sembrano guardare: alle esigenze della popolazione (come nel caso di Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna e Molise); alla valorizzazione del patrimonio storico, culturale e naturalistico (come in Piemonte, Valle d'Aosta e Campania).

Le misure presentano numerose azioni la cui classificazione risulta abbastanza complicata, pertanto cercheremo di mettere in evidenza le scelte principali dei Psr o quelle maggiormente originali.

La misura 3.2.1 – Servizi essenziali per la popolazione e le imprese, si presenta come un grosso contenitore di azioni rivolte ad una serie piuttosto diversificata di servizi per la popolazione, l'economia, il territorio e l'ambiente.

Facendo un grosso sforzo di aggregazione possiamo ricondurre le attività previste nei programmi regionali alle seguenti categorie (tabella 9.8): (a) servi-

zi sociali, per spese materiali ed immateriali tese alla creazione di servizi per l'infanzia, per gli anziani, per le categorie protette, eccetera; (b) servizi socio-assistenziali, per la creazione di piccole strutture sanitarie e di assistenza e il rafforzamento delle reti di soccorso (la Campania prevede anche attività di tele-soccorso e tele-medicina); (c) servizi ludico-ricreativi e culturali, in questo caso il finanziamento è rivolto alla sistemazione di immobili da mettere a disposizione delle popolazioni; (d) servizi per le imprese che finanziano attività immateriali (per esempio incubatori di imprese) e materiali come la predisposizione di aree mercatali o *farmers market*; (e) infrastrutture su piccola scala, in questo caso la misura finanzia interventi, solitamente a beneficio degli enti locali, per il rafforzamento della viabilità rurale, la predisposizione di piccoli acquedotti rurali, l'elettrificazione di aree remote e di collegamenti fognari (Trento); (f) impianti di pubblica utilità per la produzione di energia da fonti rinnovabili; (g) predisposizione di reti per le telecomunicazioni.

Beneficiari della misura sono gli enti pubblici, i privati, associazioni di imprese e di categoria, enti e associazioni non profit e, nel caso delle telecomunicazioni, anche gli operatori del settore. Il contributo varia, per i beneficiari privati dal 45% al 70% nel caso il servizio sia di pubblica utilità, dal 45% al 100% nel caso di beneficiario pubblico.

La misura 3.2.2 – Riqualficazione dei villaggi rurali, è attivata in tutte le Regioni fatta eccezione per Lombardia, Bolzano, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Calabria, Basilicata e Puglia. Gli interventi riguardano la ristrutturazione

**Tabella 9.8 – Azioni previste per la misura 3.2.1 per Psr**

Azioni	Regioni
Servizi sociali	Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Toscana, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Calabria, Puglia, Sardegna
Servizi socio-assistenziali	Valle d'Aosta, Campania, Sardegna
Servizi ludico-ricreativi e culturali	Valle d'Aosta, Campania, Calabria, Puglia, Sardegna
Servizi per le imprese	Piemonte (centri polifunzionali), Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria, Marche; Toscana, Umbria, Sicilia (aree mercatali)
Infrastrutturazione su piccola scala	Bolzano, Trento, Lazio, Molise, Emilia-Romagna e Umbria (rete viaria), Sicilia (acquedotti)
Energia da fonti rinnovabili	Bolzano, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Basilicata, Sicilia, Sardegna
Itc	Valle d'Aosta, Veneto, Umbria, Basilicata, Calabria, Sicilia

Fonte: *Psr 2007-2013*

di immobili e di arredi urbani. I beneficiari sono prevalentemente gli enti pubblici e in alcuni casi soggetti privati proprietari dei beni immobili. Anche in questo caso, il finanziamento varia a seconda si tratti di soggetto pubblico o privato, oscillando tra il 40% e il 100% della spesa prevista per l'attività.

L'ultima misura del gruppo miglioramento della qualità della vita, la 3.2.3, è finalizzata alla valorizzazione del patrimonio naturale e culturale delle aree rurali. In questo caso, la programmazione regionale è meno varia, anche perché è una delle poche misure dell'asse 3 per cui il Reg.1698/2005 dà chiare indicazioni di programmazione. Infatti, la misura è finalizzata:

- a) alla predisposizione di piani di gestione per le aree Natura 2000 e di altri siti di pregio naturale<sup>151</sup>;
- b) alla valorizzazione del patrimonio naturale attraverso la riqualificazione e il recupero di manufatti tipici o alla creazione di infrastrutture materiali e immateriali che ne rendano possibile la fruizione per scopi ludico-ricreativi;
- c) alla valorizzazione del patrimonio culturale attraverso il recupero di strutture tipiche delle aree rurali o miglioramento della infrastrutturazione su piccola scala.

La misura è prevista in tutti i Psr, fatta eccezione per quello di Bolzano. L'azione a) è prevista in tutte le Regioni, tranne Basilicata, Puglia e Calabria che concentrano l'intervento sulle azioni successive; prevede due categorie di beneficiari: enti pubblici (generalmente la Regione e, in alcuni casi, la Provincia) per la predisposizione di studi e analisi propedeutiche alla stesura dei piani di gestione; il gestore del sito, per le azioni di recupero e valorizzazione.

I beneficiari delle azioni b) e c) sono più vari, includendo oltre i soggetti pubblici e di diritto pubblico, anche privati, associazioni e fondazioni senza scopo di lucro.

Per tutte e tre le azioni, il finanziamento varia dal 45% al 100% a seconda della natura del beneficiario e della tipologia di operazione realizzata.

#### **9.4.3 L'approccio Leader nei Psr**

Gli obiettivi regionali previsti per l'approccio Leader, ricalcano essenzialmente quelli previsti dagli Osc e dal Psn (il rafforzamento della capacità progettuale e gestionale locale e la valorizzazione delle risorse endogene dei ter-

<sup>151</sup> Questa azione è strettamente legata alle misure 2.1.3 – Indennità Natura 2000 e indennità concesse ai sensi della direttiva 2000/60/CE e alla 2.2.4 Indennità natura 2000, in quanto la predisposizione dei Piani di gestione di queste aree è condizione per la concessione delle indennità previste dalle suddette misure. Per ulteriori approfondimenti si rimanda al capitolo 6.

ritori). Alcune Regioni hanno però inserito, accanto agli obiettivi generali, obiettivi strategici di intervento finalizzati ai fabbisogni specifici del territorio, che tendono a rafforzare la necessità partecipativa delle comunità locali ai processi di sviluppo.

La metodologia è destinata ai territori prevalentemente rurali (aree C e D) con numerose eccezioni, che spesso portano all'inclusione di comuni ricadenti in aree B, allo scopo di creare una contiguità territoriale dell'azione di sviluppo locale o di inserire comuni già inseriti nelle strategie di sviluppo locale di Leader+. In quasi tutti i Psr sono elencati i comuni che possono entrare a far parte di un territorio Gal; Trento, Basilicata, Calabria e Sardegna individuano gli ambiti territoriali di riferimento per la presentazione dei piani di sviluppo locale.

Soggetto attuatore dell'approccio Leader è il Gal, un partenariato tra soggetti pubblici e privati che si fa carico della definizione delle strategie di intervento e della gestione delle attività da esse previste. In linea con l'art.62 del Reg.1698/2005, i Psr prevedono che il Gal possa essere un soggetto già costituito nell'ambito delle precedenti iniziative Leader, un soggetto di nuova costituzione o un partenariato rappresentativo degli interessi socio-economici del territorio interessato. Il Psr della Liguria, in particolare, privilegia quest'ultima soluzione, sostenendo, in termini di procedure previste e di compiti assegnati, la creazione di strutture partenariali snelle e incentrate su temi di sviluppo locale ben definiti. Al contrario, il Piemonte privilegia i Gal già esistenti attribuendo loro, nelle fasi di selezione, un punteggio specifico per soggetti partenariali che abbiano dimostrato capacità gestionali nelle passate iniziative Leader.

I Psr indicano il numero dei Gal ammissibili a finanziamento. Rispetto al Leader+ si assiste ad un generale aumento dei possibili beneficiari di Leader che passano dai 130 del 2000-2006 ai possibili 187 dell'attuale periodo di programmazione; fa eccezione il Molise, unica Regione a prevedere la riduzione dei soggetti beneficiari, mentre la Liguria è la Regione che registra l'incremento massimo, passando da 4 a 12 partenariati.

In termini finanziari, l'intervento si concentra soprattutto sulla misura 4.1 – Attuazione delle strategie locali sulla quale si concentra il 78% circa delle risorse, mentre il 15% è destinato alla misura 4.3.1 per la gestione dei Gal, e il restante 7% va alla misura 4.2.1 relativa ai progetti di cooperazione (tabella 9.9).

Come evidenzia la tabella, le risorse per l'attuazione di strategie locali sono destinate per l'84% alla misura 4.1.3 per l'attuazione delle misure previste dall'asse 3, irrisoria è invece la quota di risorse destinata agli assi 1 e 2, rispettivamente pari al 9 e al 7% del totale misura 4.1.

Particolarmente bassa risulta l'attribuzione di risorse alla misura di cooperazione, anche per le difficoltà che i vari Gal hanno incontrato nell'attuazione

dello stesso intervento previsto dal Leader+. Per quanto riguarda, invece, la misura di sostegno alla gestione dei Gal, le Regioni si sono tenute entro il limite massimo del 20% previsto dal Reg.1974/2006 e imposto per evitare che l'intervento si trasformasse in un mero finanziamento per la costituzione e il funzionamento dei partenariati.

Una parte delle Regioni utilizza l'asse Leader esclusivamente per la gestione delle misure dell'Asse 3 (Marche, Puglia, Sardegna, Sicilia, Umbria e Valle d'Aosta) concentrando la metodologia su obiettivi relativi a qualità della vita e diversificazione, senza sfruttare le potenzialità, offerte dal regolamento, di utilizzare anche i primi due assi per obiettivi di sviluppo locale.

Numerose Regioni (Abruzzo, Basilicata, Bolzano, Calabria, Emilia-Ro-

**Tabella 9.9 – Il Leader nella programmazione regionale (valori percentuali)**

Regioni	Misura	Dettaglio misura 4.1			Misura	Misura
	4.1	4.1.1	4.1.2	4.1.3	4.2.1	4.3.1
Piemonte	77,0	21,4	7,1	71,4	3,0	20,0
Valle d'Aosta	77,2	-	-	100,0	10,3	12,5
Lombardia	74,4	37,3	13,3	49,4	5,6	20,0
Bolzano	85,3	20,7	-	79,3	1,9	12,8
Trento	88,3	40,6	-	59,4	3,3	8,3
Veneto	81,1	10,0	10,0	80,0	8,9	9,9
Friuli V.G.	71,0	15,5	25,3	59,2	5,0	24,0
Liguria	82,3	31,6	24,8	43,6	14,5	3,1
Emilia-Romagna	76,9	22,6	13,0	64,4	8,1	15,0
Toscana	81,9	7,3	-	92,7	9,1	9,0
Umbria	70,0	-	-	100,0	10,0	20,0
Marche	71,8	-	-	100,0	8,2	19,9
Lazio	80,0	30,0	10,0	60,0	5,0	15,0
Abruzzo	75,0	20,0	26,7	53,3	5,0	20,0
Molise	73,1	-	35,1	64,9	12,3	14,6
Campania	77,0	-	36,4	63,6	4,0	19,0
Puglia	76,3	-	-	100,0	4,3	19,4
Basilicata	75,0	20,1	10,0	70,0	5,0	20,0
Calabria	80,0	19,2	3,8	76,9	7,7	12,4
Sicilia	73,1	-	-	100,0	15,0	11,9
Sardegna	85,3	-	-	100,0	2,9	11,8
<b>Italia</b>	<b>78,3</b>	<b>8,9</b>	<b>7,1</b>	<b>84,0</b>	<b>6,8</b>	<b>14,9</b>
Nord	79,4	21,6	12,0	66,4	7,6	13,0
Centro	77,6	9,9	2,1	88,0	8,3	14,1
Sud	78,0	3,0	6,0	91,0	6,1	15,9
Competitività	80,1	13,2	7,3	79,6	6,7	13,2
Convergenza	76,1	3,5	6,8	89,7	6,9	17,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati Psr

magna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Toscana, Trento e Veneto), allargano l'intervento dell'asse 4 anche all'obiettivo competitività (asse 1). Tra queste spicca Trento, dove le risorse per azioni rivolte alla competitività del settore agricolo pesano per il 41% sull'intero finanziamento della misura 4.1.

Le misure dell'asse 1 inserite nell'approccio Leader sono generalmente rivolte alla formazione degli addetti (1.1.1), agli interventi per gli investimenti nelle aziende agricole, forestali e agroalimentari, alla qualità alimentare (1.3.2 e 1.3.3). Le misure sono destinate perlopiù alla creazione di filiere territoriali per la valorizzazione dei prodotti locali e in alcuni casi al completamento della filiera bioenergetica. Trento e Friuli Venezia Giulia fanno l'originale scelta di attribuire all'approccio Leader anche parte della misura 1.1.2 – Insediamento giovani agricoltori, mentre Lombardia, Trento ed Emilia-Romagna riservano ai Gal la misura 1.1.4 – Ricorso ai servizi di consulenza. Questi specifici interventi rispondono all'esigenza di sviluppare azioni che possano offrire opportunità imprenditoriali e servizi per l'attività primaria rispondenti all'esigenza di combattere i fenomeni di abbandono dell'attività agricola e delle aree rurali.

Il Leader, in alcune Regioni (tabella 9.10) può anche contare sulle misure dell'asse 2. La scelta dei Psr si è orientata soprattutto sulle misure 2.1.6 e 2.2.7 che prevedono investimenti non produttivi (e su azioni che prevedono interventi immateriali previste in altre misure) rispettivamente in terreni agricoli e forestali. Si tratta di misure che si integrano pienamente con la strategia demandata all'approccio dalle Regioni. Infatti, esse dovrebbero sostenere interventi di miglioramento, riqualificazione e valorizzazione del territorio agricolo e forestale attraverso piccole opere di miglioramento fondiario e di integrazione delle attività produttive con il paesaggio limitrofo (nella gran parte dei Psr esse prevedono investimenti per muretti a secco, fasce tagliafuoco, sentieristica, eccetera). Sono misure che vanno a completamento, coinvolgendo i privati, delle strategie di recupero e valorizzazione del patrimonio naturale previste dalla misura 3.2.3. Le Regioni che hanno previsto l'attivazione di misure dell'asse 2 assicurano "ai Psl la possibilità di intervenire anche su misure in ambito agro-ambientale, 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" (D'Oronzio e Verrascina, 2008).

Le misure degli assi 1, 2 e 3 attivate attraverso Leader devono seguire le regole proprie della misura cui si riferiscono, così come stabilito nei Psr. I Gal, in termini di attuazione delle operazioni possono solo inquadrare l'inter-

vento nell'ambito della propria strategia e provvedere alla gestione degli interventi secondo quanto stabilito nei singoli programmi.

Per quanto riguarda l'asse 3, è rilevante osservare come generalmente vengano affidate all'approccio Leader le misure rivolte ai settori extra-agricoli e quelle per il miglioramento della qualità della vita. Le strategie di sviluppo locale sono prevalentemente indirizzate alla diversificazione economica e ai servizi sociali, nel senso più ampio del termine, sottovalutando le potenzialità di politiche integrate e condivise in termini di crescita e sviluppo socio-economico.

Il Psr della Liguria non indica misure specifiche per l'attivazione del Leader, demandando la scelta ai partenariati locali, quindi, anche se non è detto chiaramente nel programma, tutte le misure sono attivabili.

**Tabella 9.10 – Le misure attivabili con Leader nei Psr\***

Misure	Regioni
1.1.1	Lombardia, Bolzano, Veneto, Friuli, Emilia-Romagna, Lazio, Basilicata
1.1.2	Trento, Friuli Venezia Giulia
1.1.4	Lombardia, Emilia-Romagna, Trento
1.2.1	Piemonte, Lombardia, Trento, Veneto, Emilia-Romagna, Lazio, Basilicata, Calabria
1.2.2	Lombardia, Trento, Veneto, Emilia-Romagna,
1.2.3	Piemonte, Lombardia, Bolzano, Trento, Veneto, Emilia-Romagna, Lazio e Calabria
1.2.4	Piemonte, Lombardia, Bolzano, Trento, Veneto, Toscana, Lazio, Abruzzo
1.2.5	Lombardia, Trento, Veneto, Lazio
1.3.1	Lombardia, Lazio
1.3.2	Piemonte, Lombardia, Bolzano, Veneto, Emilia-Romagna, Lazio, Abruzzo
1.3.3	Piemonte, Lombardia, Veneto, Toscana, Lazio, Abruzzo, Calabria
2.1.1-2.1.2	Friuli
2.1.4-2.1.5	Emilia-Romagna
2.1.6	Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Lazio, Molise, Campania, Basilicata, Calabria
2.2.1	Veneto, Emilia-Romagna, Lazio
2.2.2-2.2.3	Lazio
2.2.5	Veneto
2.2.6	Lazio
2.2.7	Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Calabria
3.1.1	Tutte, eccetto Bolzano, Toscana, Umbria e Sicilia
3.1.2	Tutte, eccetto Bolzano (misura non prevista) e Emilia-Romagna
3.1.3	Tutte, tranne Friuli e Abruzzo
3.2.1	Tutte, eccetto Campania e Calabria
3.2.2	Valle d'Aosta, Bolzano, Veneto, Friuli, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Abruzzo, Molise, Sicilia, Sardegna
3.2.3	Tutte, fatta eccezione per Bolzano, Veneto, Abruzzo, Molise, Basilicata
3.3.1	Tutte, fatta eccezione per Bolzano, Trento, Abruzzo, Molise, Sicilia
3.4.1	Friuli, Toscana, Umbria, Campania e Basilicata
5.1.1	Molise

\* La Liguria non indica le misure lasciando la scelta ai Gal.

Fonte: Psr 2007-2013

## 9.5 L'attuazione delle misure

L'attuazione delle misure dell'asse 3 è fortemente determinata dalla metodologia di intervento scelta dalle Regioni per il funzionamento delle singole misure. Ad oggi, le misure attivate riguardano soprattutto interventi la cui regia è attribuita alle Regioni e, nel caso dell'Emilia-Romagna, alle Province. Mentre non sono ancora stati avviati gli interventi che prevedono la regia dei Gal, il cui *iter* è condizionato dai tempi necessari alla loro selezione e attivazione.

Le Regioni che hanno emesso bandi relativi all'asse 3 sono quindici per un totale di sessanta bandi. L'attivazione delle misure riguarda soprattutto le Regioni competitive; tra queste, solo Abruzzo, Molise e Sardegna non hanno ancora attivato procedure concorsuali. Al contrario, tra le Regioni convergenza l'attivazione delle misure dell'asse 3 riguarda solo Campania e Calabria. In realtà, questo ritardo è giustificato dal fatto che le Regioni convergenza, alle quali si aggiungono anche Molise e Sardegna<sup>152</sup>, hanno potuto utilizzare le risorse della passata programmazione fino al 31 dicembre 2008; quindi, per evitare sovrapposizioni di procedure e, soprattutto, per non incorrere nel disimpegno automatico dei fondi 2007 e 2008, le Regioni hanno previsto l'attivazione di numerose misure solamente a partire dal 2009.

Le procedure concorsuali riguardano soprattutto la misura 3.1.1 – Diversificazione in attività non agricole, innanzitutto perché è la misura dell'asse generalmente riservata alla regia regionale, ma anche perché è una misura tradizionale della politica di sviluppo rurale, con un potenziale di beneficiari ben individuato (le aziende agricole). I bandi relativi alla misura sono 23, poiché Regioni come Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia e Toscana hanno predisposto bandi per azione, mentre l'Emilia-Romagna ha attivato i bandi per azione e per Provincia.

I bandi individuano come beneficiario l'imprenditore agricolo, spesso a titolo principale, e la sua famiglia; prevedono priorità per i giovani agricoltori, per le donne, per imprese ubicate in zone svantaggiate, in aree montane o in aree con maggiore grado di ruralità. Questa serie di priorità in quasi tutti i bandi si traduce in un punteggio più alto nelle fasi di selezione della domanda di finanziamento. A questi criteri di selezione generali se ne aggiungono altri più specifici, di solito legati alla tipologia dell'investimento e alle sue caratteristiche tecniche. In linea con la misura 1.2.1 – Ammodernamento aziende agricole, Marche, Liguria e Lazio prevedono una quota di cofinanziamento più alto per i giovani agricoltori e le aziende ubicate in zona svantaggiata.

<sup>152</sup> Queste Regioni, nella programmazione 2000-2006, erano anch'esse interessate dal vecchio obiettivo 1, corrispondente all'attuale obiettivo convergenza (il Molise in *phasing-out*).

La misura 3.1.2 è stata attivata solo in Calabria. Mentre la misura 3.1.3 è stata attivata da Trento, Piemonte, Emilia-Romagna e Calabria. In questi casi la misura è rivolta ad Enti pubblici e soggetti privati che intendano mettere a disposizione della comunità il bene oggetto dell'intervento. I criteri di selezione tendono a privilegiare interventi localizzati in aree remote o che abbiano un chiaro carattere di innovazione.

Le altre misure dell'asse registrano una certa lentezza nell'attuazione. La ragione, più volte richiamata, è la necessità di aspettare la piena operatività dei Gal ai quali è attribuita la titolarità dell'azione. La piena funzionalità dell'asse si registra a Trento e Bolzano, in Emilia-Romagna e in Calabria.

La procedura di accesso e selezione è generalmente a bando chiuso, con risorse e tempistica ben definite. La Toscana, tra le Regioni che adottano questa soluzione, apre il bando con cadenza annuale: infatti, dopo il bando riferito alle risorse previste per il 2008, ha riaperto la procedura per l'anno 2009.

Fanno eccezione la Liguria, che ha adottato una procedura "a sportello"

**Tabella 9.11 – Bandi attivati per le misure dell'asse 3 al 31/01/2009**

Regioni	Misura 3.1.1	Misura 3.1.2	Misura 3.1.3	Misura 3.2.1	Misura 3.2.2	Misura 3.2.3	Misura 3.3.1	Misura 3.4.1
Piemonte	24/10/08	-	26/1/09	-	-	-	-	10/3/08
Valle d'Aosta	-	-	-	-	12/2/09	-	-	n.a.
Lombardia	30/6/10	-	-	-	n.a.	-	-	n.a.
Bolzano	-	n.a.	-	31/7/08	-	-	n.a.	n.a.
Trento	16/6/08	n.a.	31/5/08	16/6/08	n.a.	31/5/08	n.a.	n.a.
Veneto	14/7/08	-	-	-	-	14/7/08	-	-
Friuli V.G.	28/11/08	28/11/08	-	-	-	-	-	-
Liguria	31/12/10	-	n.a.	-	-	-	-	-
Emilia-Romagna	30/9/08	n.a.	30/9/08	30/9/08	30/9/08	-	30/9/08	-
Toscana	09/06/08 e 28/02/09	-	-	-	-	-	-	-
Umbria	15/10/08	-	-	10/10/08	-	-	-	-
Marche	16/11/09	-	-	-	-	-	-	n.a.
Lazio	30/10/08	-	-	-	-	-	-	-
Abruzzo	-	-	-	-	-	-	n.a.	n.a.
Molise	-	-	n.a.	-	-	-	n.a.	n.a.
Campania	31/12/13	31/12/13	31/12/13	-	-	-	-	-
Puglia	-	-	-	-	n.a.	-	-	n.a.
Basilicata	-	-	-	-	n.a.	-	-	-
Calabria	7/11/08	7/11/08	7/11/08	-	n.a.	7/11/08	7/11/08	n.a.
Sicilia	-	-	-	-	-	-	-	-
Sardegna	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Rete rurale nazionale

che copre un arco temporale di tre anni e la Campania che raccoglie domande fino all'esaurimento delle risorse.

Per quanto riguarda l'asse Leader, sono 14 le Regioni che hanno avviato la procedura di selezione dei Psl. I bandi procedono alla selezione dei programmi e dei Gal seguendo modelli differenti:

- Valle d'Aosta, Lombardia, Trento, Veneto, Campania e Basilicata prevedono un unico bando di intervento;
- la Toscana ha avviato la procedura di selezione con un bando ma, contemporaneamente, ha attivato un processo concertativo e di animazione territoriale, che coinvolge anche le Province per l'individuazione dei Gal;
- Bolzano ed Emilia-Romagna prevedono una procedura di selezione articolata in due fasi: la prima volta a selezionare i Psl e i relativi territori di riferimento, la seconda finalizzata all'attribuzione delle risorse per singolo Psl. I bandi emessi riguardano le misure "a dotazione finanziaria Leader" (4.2.1 e 4.3.1) che dovrebbero portare alla selezione e all'operatività dei Gal cui verranno assegnate, successivamente, le risorse relative alla misura 4.1.
- Liguria, Molise, Calabria, Puglia e Sardegna, come il precedente gruppo di Regioni, prevedono infine una procedura articolata in due fasi ma, a differenza di quelle, hanno previsto un bando che attiva tutte le misure dell'asse 4. A questo riguardo, va segnalato che la Calabria si trova già nella seconda fase di programmazione.

I bandi Leader si presentano estremamente differenziati tra Regioni e rispecchiano l'atteggiamento assunto nei confronti della metodologia di intervento; su tale base si possono identificare diversi modi di intendere l'approccio Leader:

- a) Alcune Regioni trattano l'asse 4 in maniera *tradizionale* non solo in termini di strategie e obiettivi, ma anche confermando i territori già Leader (Basilicata e Calabria, che comunque aggiunge anche 5 nuove aree) o i Gal delle passate edizioni (Piemonte).
- b) Altre Regioni adottano un atteggiamento *interventista*, determinando tematismi, regole di attuazione delle strategie di sviluppo locale, destinazione risorse finanziarie e, soprattutto, modalità di attuazione degli interventi (Emilia-Romagna, Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto). Le Regioni che mettono a disposizione dell'approccio Leader più misure del Psl sono anche quelle che tendono ad imporre regole che, di fatto, limitano la possibilità per il territorio di innescare processi innovativi e mirati di sviluppo locale.
- c) Un terzo gruppo di Regioni tende a caratterizzarsi per alcune particola-

rità interessanti e, in un certo senso innovative, delle procedure, dei Gal o dei Psl. Tra queste, troviamo la Liguria che prevede partenariati socio-economici che possono costituirsi “informalmente” attraverso apposite convenzioni finalizzate all’attuazione di una specifica strategia di sviluppo, e la Toscana che sostiene *partnership* soprattutto rappresentative delle esigenze socio-economiche, attribuendo alla componente privata del partenariato un peso decisionale pari al 70%.

Per quanto riguarda i criteri di selezione di Gal e Psl, le Regioni confermano l’atteggiamento a cui si è accennato pocanzi. Le Regioni che tendono a conservare lo *status quo* prevedono una selezione particolarmente sbilanciata su criteri gestionali che tendono a premiare partenariati che abbiano già avuto una specifica esperienza di gestione di interventi di sviluppo rurale. Le Regioni “interventiste” pongono l’accento sui criteri di coerenza complessiva del programma strategico con gli obiettivi del Psr e sulle modalità attuative.

Per quanto riguarda le altre Regioni e Province autonome, è opportuno segnalare il caso di Trento che assegna assoluta priorità nella selezione a criteri e dinamiche territoriali di cui il Gal si fa portavoce, e quello della Liguria che premia soprattutto l’idea di sviluppo presentata dal Psl.

**Tabella 9.12 – I bandi relativi all’asse Leader al 10 febbraio 2009**

<b>Regioni</b>	<b>Misura 4.1</b>	<b>Misura 4.2.1</b>	<b>Misura 4.3.1</b>
Piemonte	1/10/08	-	-
Valle d’Aosta	-	-	-
Lombardia	14/7/08	-	-
Bolzano	-	-	-
Trento	31/12/08	-	-
Veneto	12/5/08	12/5/08	12/5/08
Friuli V.G.	15/10/08	-	-
Liguria	15/9/08	-	-
Emilia Romagna	-	-	30/9/08
Toscana	21/2/08	-	-
Umbria	15/10/08	-	-
Marche	16/11/09	-	-
Lazio	30/10/08	-	-
Abruzzo	-	-	-
Molise	14/2/08	-	-
Campania	2/4/09	-	-
Puglia	23/12/08	-	-
Basilicata	14/1/09	-	-
Calabria	30/1/08	-	-
Sicilia	-	-	-
Sardegna	30/7/08	-	-

Fonte: Rete Rurale Nazionale

## 9.6 Alcune considerazioni conclusive

La gestione degli interventi di sviluppo rurale previsti dagli assi 3 e 4 del Reg.1698/05, dal regolamento fino ai bandi, è caratterizzata da una serie di contraddizioni e da un generale atteggiamento di diffidenza sulle potenzialità di impatto sulle problematiche delle aree rurali che ne limita le potenzialità in termini di efficacia.

Questo giudizio è valido soprattutto per l'asse 4. La programmazione e l'attuazione della metodologia hanno conservato la veste classica del metodo in termini di gestione dell'intervento e di funzioni ad esso attribuite, senza sfruttare le possibilità che la nuova politica di sviluppo rurale, pur nei suoi limiti, offriva. L'atteggiamento conservativo è spesso sintomo di una generale diffidenza nel metodo dovuta alle esperienze, maturate dalle singole Regioni, nel passato. Ne deriva una forte regia regionale sia in termini di programmazione sia di gestione degli interventi che, di fatto, limita l'autonomia dei territori e degli attori locali affievolendo il concetto di sviluppo dal basso. Nonostante ciò, l'attuazione degli interventi spesso trova soluzioni originali, si rivolge a beneficiari e territori nuovi, affronta in modo diretto problematiche spesso nuove per il territorio rurale.

L'attuale struttura programmatica degli interventi previsti dagli assi in questione nei prossimi mesi dovrà fare i conti con le funzioni strategiche attribuite allo sviluppo rurale dell'*Health check* della Pac.

Anche gli assi 3 e 4 dovranno contribuire al raggiungimento delle nuove sfide ambientali (risorse idriche, cambiamenti climatici, energie rinnovabili e biodiversità), a quella relativa all'innovazione settoriale e, soprattutto, a quella relativa alla diffusione dell'Itc (banda larga) nelle aree rurali<sup>153</sup>. Tale sfida è di competenza dell'asse 3 e, molto probabilmente, determinerà l'inserimento nei programmi di una nuova misura, oltre che di specifiche procedure di gestione di un intervento la cui attuazione è fortemente ancorata a processi di integrazione e di obiettivi tra Enti locali e popolazione delle aree rurali.

In termini di efficienza, le misure dell'asse 3 mostrano una certa lentezza nell'attuazione in gran parte dovuta alla scelta di attivarle attraverso il metodo Leader. Le Regioni settentrionali hanno in genere attivato le misure di diversificazione a regia regionale o provinciale (come nel caso dell'Emilia-Romagna), mentre quelle meridionali registrano un livello bassissimo di attuazione degli interventi le cui ragioni sono ascrivibili alla sovrapposizione dell'attuale programmazione con quella del periodo 2000-2006.

<sup>153</sup> La Commissione europea ha deciso di destinare un miliardo di euro per combattere il *digital divide* che condiziona la qualità della vita e lo sviluppo delle aree rurali. Questo obiettivo è diventato una delle sette nuove sfide da affrontare con la politica di sviluppo rurale.

Sicuramente più efficiente si sta dimostrando l'attuazione dell'asse 4, anche perché, in base a quanto prescritto, le Regioni sono tenute ad avviare le selezioni dei Gal e dei Psl dell'asse Leader entro due anni dall'approvazione del bando. Questo ha accelerato l'attivazione della metodologia Leader: sono pochissime le Regioni che ancora non hanno emesso il bando.

L'efficacia degli interventi potrebbe risentire anche delle scarse risorse attribuite agli assi, soprattutto in relazione alla frammentazione della logica programmatica che, tranne poche eccezioni, non ha mai scelto la strada della concentrazione per obiettivi e beneficiari. Certo le misure di sviluppo rurale del Feasr non sono gli unici interventi per le aree rurali, il Qsn indica una specifica strategia di intervento per le aree rurali a valere sugli altri fondi europei. Sarà quindi necessario attivare il processo di integrazione dei fondi e sostenere azioni integrate di intervento a livello locale.



## 10. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

*Franco Sotte*

### 10.1 Un giudizio complessivo su un processo ancora in corso

I primi elementi caratteristici della politica di sviluppo rurale 2007-2013, come già anticipato nel capitolo introduttivo, sono quelli della novità e, al tempo stesso, della complessità dell'esperimento nel quale si stanno cimentando l'Europa, i singoli Stati membri (e le Regioni, in quegli Stati nei quali la materia è gestita in modo decentrato, come in Italia). Questa peculiarità appare ancor più fondata e condivisibile dopo che l'analisi svolta nei singoli capitoli di questo volume ha messo in evidenza la portata dello sforzo di analisi dei problemi dello sviluppo rurale e di programmazione delle politiche che è stato compiuto e che si sta ancora compiendo. Esso coinvolge una notevole e variegata compagine di attori, di portatori di interessi, di ricercatori ed esperti, di decisori politici ai vari livelli di responsabilità.

Per questi motivi, il giudizio complessivo non può essere che parziale e interlocutorio. L'obiettivo di questo ultimo capitolo non è quindi di presentare delle improbabili graduatorie sull'operato delle Regioni nella fase di avvio dei Psr; piuttosto, si vogliono analizzare alcune questioni centrali perché la politica di sviluppo rurale 2007-2013 sia massimamente efficiente, efficace ed equa nel perseguimento degli obiettivi ad essa assegnati e perché, al tempo stesso, l'esperienza che con essa si viene svolgendo consenta di individuare le soluzioni più opportune per il dopo-2013.

In questa fase, d'altra parte, la politica di sviluppo rurale è come una nave che ha svolto tutte le operazioni preliminari prima di intraprendere un lungo viaggio e che è appena uscita dal porto. Con la definizione dei criteri di selezione, l'emissione dei bandi e l'avvio del processo di raccolta delle domande, l'inizio delle istruttorie e la selezione dei beneficiari si comincia ad entrare nel mare aperto della sua amministrazione, ma gran parte del viaggio è da compiere e tanti problemi che si incontreranno e le risposte che saranno date, sono ancora in larga misura imperscrutabili.

### 10.2 I pregi della politica di sviluppo rurale in Italia

Indubbiamente nel lavoro fin qui svolto appaiono luci e ombre. Tra le prime, merita di essere apprezzato l'imponente lavoro di definizione delle strategie nazionali attraverso il Psn e di redazione dei Psr. Di questo va riconosciuta la buona, e talvolta eccellente, qualità dell'analisi e lo sforzo generalmente compiuto nell'individuare soluzioni appropriate e originali nella precisazione

degli obiettivi, nel disegno delle politiche e nella ripartizione delle risorse di spesa. I ventuno Psr, pur dovendosi opportunamente adattare ad un canovaccio comune definito dai regolamenti Ue, dagli Osc e dal Psn, si presentano notevolmente diversificati tra loro, anche in relazione alle profonde diversità che caratterizzano la ruralità in Italia. Ed è indubbiamente un merito quello di adattarsi alle situazioni regionali e locali sia pure all'interno di un quadro strategico comunitario e nazionale.

Per quanto concerne i contenuti delle politiche, va anche particolarmente apprezzato lo sforzo compiuto nella ricerca di soluzioni mirate e selettive per l'individuazione dei soggetti e dei progetti da finanziare. A questo proposito, tra le Regioni si notano importanti differenze con riguardo sia agli obiettivi da privilegiare, che alle forme dell'intervento.

Alcune Regioni hanno positivamente centrato la loro attenzione sulla formazione e qualificazione del capitale umano e sulla individuazione di soggetti prioritari sui quali concentrare le politiche e la spesa. In questo ambito la scelta di privilegiare l'imprenditore e l'impresa agricola, e nello stesso tempo favorire il *turnover* generazionale, appare particolarmente azzeccata. Così come particolarmente opportuna e positiva è la scelta di tutte quelle Regioni che hanno adottato il *business plan* come strumento utile ad assicurare nello stesso tempo istruttorie selettive e controlli efficaci del puntuale rispetto degli impegni assunti. È questo uno strumento il cui utilizzo dovrebbe diventare esclusivo e sistematico nell'accesso a tutte le diverse misure e a tutti i finanziamenti e benefici pubblici (compresi in prospettiva anche quelli previsti al di fuori dei Psr).

La soluzione del *business plan* come strumento di accesso a pacchetti di misure integrate è stata spesso adottata, specie come modalità di accesso agli incentivi per l'insediamento di giovani in agricoltura. Sarebbe importante che questo orientamento si potesse affermare definitivamente quale modalità di accesso a qualsiasi politica finalizzata al ricambio generazionale e alla ristrutturazione e qualificazione delle imprese. Solo un insieme coerente e integrato di misure può costituire un volano di sviluppo per le imprese. Questo deve spaziare, come è stato detto, dal primo insediamento all'adeguamento strutturale dell'impresa, dalla formazione alla consulenza, dall'accesso ai sistemi di qualità alla diversificazione verso attività di servizio agricole e non agricole<sup>154</sup>. Come stimolo alla sua adozione diffusa potrebbero essere introdotte delle opportune forme premiali.

La soluzione del *business plan* come strumento di accesso a pacchetti di

<sup>154</sup> Una soluzione come quella del *Contrat territorial d'exploitation*, introdotto originariamente in Francia e successivamente adottato in Spagna, potrebbe essere riconsiderata per ricondurre in uno strumento contrattuale unico tutti i rapporti tra l'imprenditore e la Regione.

misure è anche opportuna per consentire di valutare e gratificare l'originalità dei progetti imprenditoriali orientati verso la diversificazione e la multifunzionalità, che spesso implicano l'integrazione tra attività (come quelle agricola, forestale, turistico-ricreativa, formativa, ambientale, sociale). A questo proposito sarebbe opportuno venissero sperimentate anche nuove soluzioni con riferimento alle istruttorie e alla formazione delle graduatorie.

Un tempo, all'epoca del sostegno dei prezzi, delle produzioni standardizzate e della mono-funzionalità agricola, veniva favorita e premiata l'assimilazione del proprio progetto di impresa a quello di una cosiddetta "azienda di riferimento". Ma adesso i tempi sono cambiati e sono i progetti più originali, che integrano attività diverse, spesso immateriali o estranee all'agricoltura propriamente detta, quelli che andrebbero privilegiati.

Ma ovviamente questo orientamento non può essere assunto senza nel contempo impegnarsi per una diffusa attività formativa e informativa in modo da accrescere in questa specifica materia i livelli professionali. Questo vale ovviamente per gli imprenditori agricoli, così come per i professionisti e i tecnici chiamati ad assisterli, nonché per i funzionari incaricati nelle amministrazioni di esaminare le domande, svolgere le istruttorie e valutare *in itinere* ed *ex post* la coerenza e la validità dell'intervento.

### **10.3 I limiti della politica di sviluppo rurale**

#### **10.3.1 I ritardi**

Tra le ombre dell'esperienza realizzata in materia di secondo pilastro della Pac vanno ricordati innanzitutto i tempi eccessivamente lunghi che l'avvio del processo ha richiesto, tanto da potersi affermare che la politica di sviluppo rurale 2007-2013 in Italia sia effettivamente partita solo nel 2009<sup>155</sup>, cioè nel terzo anno dei sette del periodo di programmazione. È questo un problema che deriva certamente dalle complesse procedure imposte da Bruxelles per l'approvazione dei Psn e dei Psr. A volte la pur lodevole intenzione di coordinare e guidare il processo in modo da evitare le inefficienze della passata programmazione – spesso segnalate dai valutatori e denunciate dalla Corte dei Conti europea (European Court of Auditors, 2006) – ha suggerito procedure inutilmente complesse e di difficile applicazione negli specifici contesti di regioni europee molto differenti tra di loro. Questo spiega il generale ritardo con cui la politica di sviluppo rurale è stata avviata in tutta l'Europa. Va comunque anche aggiunto che, pur senza generalizzare, la qualità di diversi Psn e Psr era scadente e non sempre conforme alla regolamentazione.

Indubbiamente poi in Italia, dove le competenze in materia di sviluppo ru-

<sup>155</sup> E non dappertutto. La Puglia deve ancora partire.

rale sono in capo alle Regioni e alle Province autonome, si sono dovuti redigere altrettanti Psr (21 Psr degli 88 di tutta l'Ue-27 sono delle Regioni italiane) con un carico di lavoro eccezionale; anche perché spesso, per un eccessivo senso dell'autonomia regionale, le Regioni hanno preferito gestire tutto al proprio interno. Talvolta esse hanno contrastato anziché facilitare il ruolo di coordinamento dello Stato che, nel caso specifico, avrebbe comunque dovuto darsi un ruolo molto più continuo e consistente.

I ritardi riguardano soprattutto le Regioni convergenza e più in generale quelle meridionali (salvo Campania e Calabria) sia per maggiori difficoltà amministrative, sia perché esse sono state impegnate fino a tutto il 2008 a concludere, con ritardi di cui hanno comunque la responsabilità, gli impegni della programmazione 2000-2006. Le Regioni del Centro-Nord, all'opposto, sono state relativamente più spedite. I ritardi delle Regioni convergenza rischiano di indebolire l'efficacia della scelta dell'Ue di concentrare proprio su di esse le risorse di bilancio.

In effetti, come testimoniano i dati sulle erogazioni fin qui effettuate, le Regioni hanno potuto impiegare le risorse a loro disposizione per gli esercizi 2007 e 2008 a copertura degli impegni in esubero (i cosiddetti "trascinamenti") della programmazione 2000-2006. Questa peculiarità, come già sottolineato, ha consentito di usare fondi altrimenti inutilizzati e a rischio di finire in economia ed essere pertanto recuperati da Bruxelles. Non si può però non rilevare come l'erogazione di fondi a seguito di diritti maturati nel corso della programmazione precedente, e cioè con ritardo di diversi anni rispetto al tempo in cui fu presentata la domanda di sostegno da parte del beneficiario, abbassi notevolmente la forza incentivante dell'intervento pubblico.

### ***10.3.2 L'assillo di spendere***

Un'altra ombra della programmazione dello sviluppo rurale può essere individuata nella cesura che a volte si percepisce nella lettura comparata della parte dedicata all'analisi dei problemi dello sviluppo rurale rispetto a quella dedicata all'individuazione delle politiche e al loro disegno.

La prima parte, coerentemente con quanto peraltro raccomandato dagli Osc, si conclude in genere con la raccomandazione di strategie improntate alla concentrazione delle risorse su pochi e ben delimitati obiettivi e, conseguentemente, all'adozione di criteri di esclusione e selezione particolarmente stringenti sia dal punto di vista territoriale che settoriale, che delle tipologie di beneficiari (generalmente sottolineando la necessità di privilegiare gli imprenditori e le imprese o i soggetti e le aree con maggiori svantaggi).

Nella seconda parte, e poi nella successiva traduzione delle politiche in bandi, questa tensione in genere si attenua e quegli orientamenti fanno i conti

con spinte meramente distributive e con l'azione delle organizzazioni di interessi, prevalentemente orientate ad allentare i criteri di selezione fino a far comprendere tra i possibili beneficiari dell'intervento tutti i soggetti e tutti i territori sminuendo il principio stesso della programmazione.

Indubbiamente, questa prassi trova sostegno nell'assillo assolutamente prioritario di numerose Regioni a spendere rapidamente tutti i fondi a disposizione che, di fronte al rischio di lasciarli inutilizzati, finisce con il prevalere sull'obiettivo di spenderli in modo efficiente ed efficace.

### **10.3.3 Prima le politiche più facili**

Questa spinta, rafforzata naturalmente dai citati ritardi nella fase di avvio e di implementazione della politica di sviluppo rurale, ha indubbiamente avuto il suo peso sia nella scelta della distribuzione dei fondi a disposizione tra le diverse politiche e misure, sia nella decisione su quali misure dovessero essere attivate prioritariamente nel corso del tempo. A questo riguardo, la ricerca svolta ha generalmente mostrato come si siano privilegiate: (a) le politiche alle quali è associata maggiore spesa; (b) le politiche più facili e più tradizionali e per ciò stesso meno strategiche e innovative; (c) le misure già presenti nel menu dei precedenti Psr (dove si potevano pagare subito i "trascinamenti") rispetto a quelle introdotte *ex novo* con il Reg.1698/2005.

È sulla base di questi caratteri di fondo che, nella generalità delle Regioni, le politiche agro-ambientali in primo luogo, e subito dopo quelle strutturali e forestali sono state privilegiate rispetto a tutte le altre. Sono invece rimaste indietro, spesso con significativi ritardi, le politiche per la formazione e l'assistenza tecnica, per il ricambio generazionale, per la qualità alimentare, per la diversificazione e la qualità della vita.

La questione è rilevante da due punti di vista. Il primo, perché alcune politiche hanno una funzione propedeutica alle altre: quelle della formazione e dell'assistenza tecnica in particolare, così come tutte le misure dell'asse 4 la cui finalità è di diffondere l'approccio *bottom-up* dell'iniziativa Leader. Il rischio è che tutta la programmazione dello sviluppo rurale manchi del loro sostegno e si perda l'opportunità di adeguare l'organizzazione ai nuovi obiettivi e di svolgere quella attività di formazione continua e di *learning by doing* che è necessaria per qualificare l'intervento.

Il secondo punto riguarda il fatto che sono proprio le politiche nuove e più complesse da gestire quelle sulle quali ci si sarebbe dovuti concentrare prioritariamente per non svilire il progetto complessivo della nuova programmazione dello sviluppo rurale e l'equilibrio tra tutte le sue componenti. Se ciò che viene attivato non incorpora essenzialmente le maggiori novità della politica di sviluppo rurale 2007-2013 rispetto all'esperienza precedente, anche i giu-

dizi positivi espressi sulla sua impostazione e sul modo in cui le Regioni si sono impegnate nella redazione dei Psr vanno ridimensionati.

### **10.3.4 Lo scarso coordinamento**

Un altro problema sollevato in più di un capitolo di questo studio è quello dello scarso coordinamento a livello interregionale. Già è stato osservato come le Regioni abbiano spesso inteso le iniziative di coordinamento nazionale come una interferenza nella loro responsabilità e autonomia in materia di politica agricola e di sviluppo rurale. Questo limite ha certamente condizionato l'iniziativa centrale fin dalla predisposizione del Psn: un buon documento al quale però si è scelto di attribuire soltanto funzioni di indirizzo, attenuando quelle di guida e coordinamento.

Il richiamo alla soluzione adottata in Spagna – altro Paese mediterraneo a forte autonomia regionale – può essere particolarmente interessante (Santini, 2009). Al Psn si è scelto di aggiungere un altro documento: il *Quadro nazionale di sviluppo rurale*, pur previsto nell'art.15 del Reg.1698/2005 ma che l'Italia ha scelto di non adottare, nel quale sono definite alcune misure orizzontali, da inserire obbligatoriamente nei Psr delle *Comunidades Autónomas*, oltre ad altri elementi comuni la cui adozione è facoltativa<sup>156</sup>.

La mancanza di un analogo strumento in Italia ha prodotto, come era prevedibile delle disparità di definizione (ad esempio in materia di “primo insediamento” o di “impresa boschiva”) e di trattamento distorsive della concorrenza in Regioni anche contermini (ad esempio nei due versanti della montagna appenninica). Non è chiaramente definita e condivisa inoltre per molti problemi – gestione delle risorse idriche, difesa contro gli incendi, politiche per la montagna, servizi di consulenza – una strategia complessiva, con il rischio che l'azione di una Regione interferisca o si sovrapponga a quella di un'altra.

Ovviamente, il coordinamento ancora insufficiente tra le Regioni e comunque, salvo casi marginali, lo scarso livello di cooperazione determinano anche dei costi aggiuntivi dovuti alla ripetitività delle stesse procedure, alla assenza di servizi in comune, alla possibile sovrapposizione delle iniziative (ad esempio in tema di consulenza, dove l'opportunità di utilizzo in comune delle Ict, consentirebbe risparmi economici e servizi migliori).

<sup>156</sup> Le misure orizzontali obbligatorie sono le seguenti: 1.1.2 Insediamento di giovani agricoltori, 1.1.4 e 1.1.5 Utilizzo e avviamento dei servizi di consulenza, 1.2.3 Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali, 1.2.5. Miglioramento e sviluppo delle infrastrutture dell'agricoltura e della silvicoltura, 2.2.5 Pagamenti silvo-ambientali, 2.2.6 Ricostituzione del potenziale forestale ed interventi preventivi, 2.2.7 Sostegno agli investimenti non produttivi.

Una difficoltà di coordinamento esiste anche nel rapporto tra la politica di sviluppo rurale e le altre politiche (europee, nazionali, regionali o anche locali) indirizzate alle aree rurali. Questo è un problema, come già osservato, che nasce dalla natura stessa delle politiche: l'origine e le competenze settoriali della prima e la dispersione delle seconde tra diverse e numerose responsabilità non facilita di certo il coordinamento. Il problema, d'altra parte, mostra di essersi in una certa misura accentuato dopo il 2007 in relazione alla separazione della programmazione dei singoli fondi comunitari. Seppure non sono mancati dei progressi nella definizione di un approccio strategico unitario, in questa fase è necessario fare ancora appello alle attuali istituzioni perché facciano ogni sforzo per coordinarsi. La questione del coordinamento dovrà essere in testa all'agenda dei temi da affrontare nel disegno della futura programmazione europea e nella definizione delle responsabilità istituzionali.

### ***10.3.5 La scollatura tra politiche settoriali e territoriali***

Un problema di coordinamento si palesa anche all'interno della stessa politica di sviluppo rurale. L'unificazione delle procedure – unica programmazione, unico fondo, unico sistema di valutazione e controllo – auspicata nella 2<sup>a</sup> conferenza sullo sviluppo rurale di Salisburgo (Commissione europea, 2003) e tradotta in pratica nel corso del 2005 con la istituzione del Feasr (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, Reg.1290/2005) e con il Reg.1698/2005, avrebbe dovuto porre le condizioni per l'avvio di un esperimento partecipato di programmazione dello sviluppo rurale secondo l'approccio *bottom-up* sperimentato per dodici anni con i tre successivi programmi Leader (I, II, e plus).

“*Mainstreaming the Leader initiative*” fu lo slogan conclusivo della Conferenza di Salisburgo. Esso auspicava una estensione a tutta la politica di sviluppo rurale dell'approccio Leader. Non a caso, nella più comune illustrazione grafica della politica di sviluppo rurale 2007-2013 i primi tre assi verticali sono rappresentati da altrettante colonne, mentre il cosiddetto quarto *asse* è in realtà raffigurato come una struttura orizzontale che (più simile a un timpano o una capriata) sormonta e lega tra di loro i primi tre.

In realtà, come è stato messo in evidenza nei capitoli precedenti, si è ben lungi dalla messa in pratica di questa strategia. L'approccio Leader ha generalmente interessato soltanto l'asse 3, costituendo una politica specifica. D'altra parte, salvo l'eccezione della Liguria, la spesa attribuita complessivamente agli assi 3 e 4 raramente si discosta significativamente dal minimo del 15% imposto dal Reg.1698/2005. Da sottolineare, peraltro, il forte ritardo nell'attuazione soprattutto dell'asse 3.

Su un altro piano, sostanzialmente separate nella concezione e indipenden-

ti nelle metodologie di gestione, si collocano tutte le altre politiche facenti capo agli assi 1 e 2, ripetendo – pur con le novità presenti – il modello già sperimentato della politica del secondo pilastro nella programmazione 2000-2006. Si perpetua così una pericolosa disgiunzione tra le politiche settoriali degli assi 1 e 2 e quelle territoriali degli assi 3 e 4, che rischia di minare alle fondamenta la struttura stessa della Pac divisa in due pilastri. E' questo un problema del quale il Psn, soprattutto nelle sue prime versioni, poi modificate in peggio, mostrava di avere piena consapevolezza.

Se, alla prova dei fatti, si dovesse prendere atto che non è possibile far convivere e coniugare in un unico programma politiche settoriali e territoriali, potrebbe rafforzarsi il fronte di coloro che mettono in dubbio l'utilità di tenerle assieme. Da più parti è stata espressa l'opinione che potrebbe essere opportuno integrare la parte territoriale del secondo pilastro nella politica regionale. È evidente che una iniziativa che muovesse in futuro competenze e fondi in questa direzione potrebbe essere particolarmente allettante dal punto di vista delle politiche regionali e dei loro maggiori beneficiari (soprattutto tra i nuovi Stati membri nei quali si concentrano le Regioni convergenza), ma certamente indebolirebbe complessivamente la Pac, anche perché la isolerebbe e la allontanerebbe dalle altre politiche e strategie dell'Ue.

#### **10.4 La valutazione asse portante della buona politica di sviluppo rurale**

Fin qui l'analisi di questo capitolo si è concentrata in particolare sulla architettura della programmazione dello sviluppo rurale in Italia, prendendo le mosse dalla normativa europea e dal Psn e precisandosi attraverso i Psr in primo luogo e quindi con i bandi. Si sono anche considerate le scelte assunte in materia di distribuzione dei fondi disponibili, di priorità temporali e di modalità con cui si è impostata l'attuazione delle misure.

Un tema fondamentale è rimasto sullo sfondo e merita ora di essere affrontato: la valutazione. Se fin qui si è considerata tutta la complessa attività messa in atto per “provvedere acqua affinché, se e quando il cavallo avesse sete, trovi da bere” (Premchand, 1983) ora si tratta di considerare cosa si è fatto e si sta facendo perché il cavallo effettivamente beva. Fuori di metafora, predisposti gli strumenti della programmazione, definiti gli indirizzi, scelte le priorità, cosa si sta facendo perché concretamente la programmazione si realizzi e incida sull'agricoltura e sui sistemi rurali perseguendo gli obiettivi individuati?

La valutazione è stata giustamente assunta a motore sistematico della programmazione delle politiche territoriali in Europa. Essa costituisce un obbligo giuridicamente sancito dal Reg.1698/2005 a seguito del quale la Direzione generale agricoltura della Commissione europea ha emanato il *Quadro comune per il monitoraggio e la valutazione* (Qcmv) (Commissione europea, 2006). Si

tratta di uno strumento più rigoroso che in passato e con scadenze stringenti. Le novità da questo punto di vista sono notevoli rispetto anche a quanto previsto nella precedente programmazione dello sviluppo rurale in Europa.

La valutazione, rispetto al passato, passa da un processo “per fasi” – valutazione *ex-ante*, intermedia ed *ex-post* – ad uno “a ciclo continuo” che accompagna la programmazione economica dello sviluppo rurale in tutti i suoi momenti. Non a caso è prevista nel Qcmv una copertura temporale più sistematica e costante, costituita da scadenze intermedie più ravvicinate per la valutazione e da una maggiore richiesta di evidenze quantitative.

In sostanza, nella politica di sviluppo rurale 2007-2013 esiste, a differenza del periodo precedente, una sola valutazione, quella *in itinere* che mira a rispondere continuamente e sistematicamente alla semplice domanda: quali miglioramenti concreti possono essere compiuti oggi e subito, e così in ogni momento da qui al 2013, per ottimizzare – come insegnano i principali manuali di valutazione – la *rilevanza*, la *coerenza*, l'*efficacia*, l'*efficienza* e l'*equità* di ciascun intervento, di ogni misura e della politica complessivamente considerata?<sup>157</sup>.

La valutazione *in itinere* così definita ingloba in un unico processo guidato da comuni obiettivi tutte le tre fasi precedentemente indicate. Il *feed-back* (il ritorno informativo) della valutazione ha senso se produce anche un *feed-forward*: se alimenta, in altre parole, azioni e comportamenti migliorativi dell'intero processo programmatico. Come nel gioco degli scacchi, la valutazione è intesa come quel processo di analisi che nella partita, dall'inizio per tutto il suo sviluppo fino al matto, risponde continuamente e sistematicamente alla domanda su quale sia la migliore “prossima mossa”.

La valutazione in sostanza è utile solo se si tratta di uno strumento che consente di produrre continuamente e sistematicamente miglioramenti concreti (o di evitare errori), mentre costituisce un inutile ulteriore orpello burocratico se si limita semplicemente a misurare e rendicontare in osservanza della normativa.

Qui sta la maggiore e sostanziale novità della programmazione dello sviluppo rurale 2007-2013. Si tratta di una sfida davvero cruciale per la Pac che, sviluppatasi per cinquanta anni all'insegna delle garanzie sui prezzi e successivamente dei pagamenti diretti più o meno disaccoppiati – mentre la politica strutturale e di orientamento giocava un ruolo del tutto marginale – è chiamata

<sup>157</sup> La *rilevanza* è l'adeguatezza degli obiettivi di un programma in relazione alle problematiche che intende affrontare, la *coerenza* consiste nel rapporto tra obiettivi e strumenti individuati per realizzarli, l'*efficacia* è la relazione tra obiettivi e risultati, l'*efficienza* è il rapporto in una politica tra risultati e costi sostenuti per ottenerli, l'*equità* fa riferimento alla distribuzione dei costi e benefici di un programma fra i diversi gruppi e contesti sociali investiti.

ora ad azioni non più rivolte a premiare con formule standard le condizioni di *status* ma i singoli comportamenti, entrando nel merito dei programmi territoriali, e poi dei progetti individuali e collettivi. Questo significa non soffermarsi soltanto alla verifica di quanto si è speso (che, dal punto di vista di una politica, è un *input*), bensì misurare e valutare il “valore aggiunto europeo” prodotto in termini di realizzazioni immediate (*output*), di risultati ottenuti con esse (*outcome*) e infine anche di conseguenze riflesse sul contesto economico-sociale investito dai programmi o progetti (*impact*).

È questa una sfida particolarmente complicata per l'amministrazione pubblica in Italia per la già detta dispersione, rispetto ad altri Stati membri, dei centri di responsabilità e iniziativa in materia di politica di sviluppo rurale tra le ventuno Regioni e Province autonome e per l'insufficiente livello di coordinamento. Il problema è inoltre accresciuto dalla tradizionale responsabilizzazione per competenze, anziché per obiettivi, dell'amministrazione italiana e dalla mancanza di esperienza a riguardo.

Indubbiamente, per quanto anche emerso in questo studio, numerose Regioni hanno coraggiosamente accettato la sfida, individuando strumenti di selezione più consistenti ed efficaci e assumendo iniziative volte ad accrescere la capacità di valutazione e analisi sia interna che esterna all'istituzione. Ma certamente è ancora troppo poco. Il rischio molto elevato è che al *redde rationem*, di fronte all'incombenza delle scadenze e per effetto della inadeguatezza dell'amministrazione a compiere un salto di qualità dal punto di vista della valutazione, si attenuino i criteri di selezione (o addirittura si predispongano dei criteri di selezione laschi e tali da non consentire di raggiungere gli obiettivi) e si accettino soluzioni meramente distributive verso le quali peraltro non mancano mai consistenti pressioni lobbistiche.

È necessario allora rinnovare gli sforzi perché la valutazione costituisca in ogni modo l'asse centrale della politica. Ciò significa esprimere una chiara e continua domanda di valutazione. Le Regioni debbono dotarsi delle competenze necessarie perché le *Unità di monitoraggio e valutazione* e i *Gruppi direttivi per la valutazione del Psr* (detti anche *steering group*) che interloquiscono con le prime per conto dell'amministrazione, siano costituiti e selezionati con il massimo impegno e, a loro volta, essi stessi valutati per il contributo che portano al miglioramento delle politiche. Le Regioni debbono inoltre impegnare rapidamente ed efficientemente le risorse per l'assistenza tecnica e la formazione e, se necessario, aggiungere a riguardo altre azioni di propria iniziativa. Un altro obiettivo è di integrare il più possibile l'amministrazione con tutte le strutture pubbliche e private della ricerca e della formazione (a cominciare dalle Università) che possono assistere e favorire questo processo. Anche questa ricerca, in fin dei conti, è un contributo alla valutazione.

È necessario infine che il più rapidamente possibile e con la massima efficacia si faccia funzionare appieno la Rete rurale nazionale integrando le risorse, comparando le esperienze regionali e locali anche al fine di divulgare le “buone pratiche”, istituendo modalità formative a carattere innovativo che consentano una formazione *life-long* e che utilizzi le tecnologie informatiche, adeguando la strumentazione informativa e statistica. La Rete rurale nazionale è stata costituita di recente ed è anch’essa una novità della programmazione dello sviluppo rurale 2007-2013. Per il momento si è ancora in una fase iniziale e preparatoria, e la sua azione deve ancora espletarsi, ma il solo fatto di avere reso disponibile una gran massa di informazioni sulle singole esperienze regionali – alle quali le ricerche di cui si rende conto in questo volume hanno ampiamente attinto – va particolarmente apprezzato.



## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Bagarani M. (a cura di), *Lecture dello sviluppo rurale*, FrancoAngeli, Milano, 2008.
- Blasi G., “La riforma dello sviluppo rurale”, *Agriregionieuropa*, Anno 2, Numero 4, 2006.
- Bolli M., Tarangioli S., Mantino F., “Country profile on rural characteristics – Italy”, Deliverable D 1.1, RUDI; *Assessing the impact of rural development policies*, 2008, [http://www.rudi-europe.net/uploads/media/Italy\\_WP1\\_Report.pdf](http://www.rudi-europe.net/uploads/media/Italy_WP1_Report.pdf).
- Bonfiglio A., Esposti R. e Sotte F. (a cura di), *Rural Balkans and EU Integration. An Input-Output Approach*, Associazione “Alessandro Bartola”, Università Politecnica delle Marche, Franco Angeli, Milano, 2006.
- Brunori G., “L’efficacia dei piani di sviluppo rurale: riflessioni e proposte a partire dal caso toscano”, *Agriregionieuropa*, anno 2, n.6, 2006.
- Buckwell A., “Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe”, *European Economy*, n.5, European Commission -Directorate General for Economic and Financial Affairs, 1998.
- Carillo F., *Le politiche per lo sviluppo dell’agricoltura biologica: evoluzione ed impatti*, Inea, Working paper n.4, 2008.
- Cesaro L., Pettenella D., “Le misure forestali nei Piani di Sviluppo Rurale”, *L’Italia Forestale e Montana*, n.2, Accademia Italiana di Scienze Forestali, Firenze pp. 71-90, 2003.
- Cesaro L., Pettenella D., “La Pac e le foreste, un nuovo modello per la gestione dell’ambiente dopo il 2013?”, *Agriregionieuropa*, 3 (11), 2007.
- Cesaro L., Romano R., “Le politiche forestali”, in *La riforma dello sviluppo rurale: novità e opportunità*, Inea, Quaderno 1, Roma, 2005.
- Coletti L., “Risultati dell’applicazione del Regolamento Cee 2080/92 in Italia”, *Sherwood* (70), 2001.
- Commissione europea, *In preparazione alla “valutazione dello stato di salute” della Pac riformata*, COM(2007) 722, Bruxelles, 20 novembre 2007.
- Commissione europea, *Proposta di Regolamento del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell’ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori*, COM(2008) 306/4, Bruxelles, 20 maggio 2008.
- Commissione delle Comunità Europee, *Risultati della consultazione sul bilancio Ue*, Documento di lavoro redatto dal Segretariato generale e dalla Dg Bilancio, Bruxelles, 3.11.2008 SEC(2008) 2739, 2008.

Commissione europea, “Dichiarazione di Cork. Un territorio rurale vivo”, *Conclusioni della prima conferenza europea sullo sviluppo rurale*, Cork, 7-9 novembre 1996.

Commissione europea, “Seminare oggi per il futuro del mondo rurale – costruire una politica all’altezza delle nostre ambizioni”, *Conclusioni della seconda conferenza europea sullo sviluppo rurale*, Salisburgo, 12-14 novembre 2003.

Commissione europea, Direzione generale dell’agricoltura e dello sviluppo rurale, *Manuale del quadro comune per il monitoraggio e la valutazione, Sviluppo rurale 2007-2013*, Documento di orientamento, settembre 2006

Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Intesa sul piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale ai sensi del Reg.1698/2005 del Consiglio del 20 settembre 2005 - programmazione 2007-2013*, Roma 31 ottobre, 2006.

Consiglio dell’Unione europea, “Decisione del Consiglio relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013)”, *Gazzetta ufficiale dell’Unione europea*, serie L numero 55 del 25 febbraio 2006.

Copa/Cogeca, Presa di posizione dei gruppi di lavoro “seminativi” del Copa-Cogeca sul progetto di comunicazione della commissione concernente la verifica dello stato di salute della Pac, Cer(07)1917:5 - Bruxelles, 13 dicembre, 2007a.

Copa/Cogeca, *Relazione del Copa e della Cogeca alla Comunicazione della Commissione sulla valutazione dello stato di salute delle riforma della Pac del 2003* POCC(07)2574:3 del 17 dicembre, 2007b.

Copa/Cogeca, *Reazione del Copa e della Cogeca alle proposte legislative della Commissione relative alla valutazione dello stato di salute della Pac*, POCC(08)4079:5 - SM 14 luglio 2008.

Copus A, Dax T., “Conceptual Background and Priorities of European Rural Development Policy”, Deliverable D1.2, RUDI; *Assessing the impact of rural development policies*, 2009, [http://www.rudi-europe.net/uploads/media/RuDI\\_Deliverable\\_1\\_2.pdf](http://www.rudi-europe.net/uploads/media/RuDI_Deliverable_1_2.pdf).

De Filippis F. (a cura di), *Il futuro della Pac dopo l’Health check*, Gruppo 2013, Quaderni, Edizioni Tellus, Roma, 2009.

De Filippis F. (a cura di), *Il futuro delle politiche dell’Unione europea per l’agricoltura e le aree rurali*, Gruppo 2013, Quaderni, Edizioni Tellus, Roma, 2007.

De Filippis F. (a cura di), *L’Health check della Pac. Una valutazione delle prime proposte della Commissione*, Gruppo 2013, Quaderni, Edizioni Tellus, Roma, 2008.

De Filippis F., Fugaro A., *La politica di sviluppo rurale tra presente e futuro*, *Quaderni del Forum Internazionale dell’Agricoltura e dell’Alimentazione*, Edizioni Tellus, Roma, 2004.

De Filippis F., Sotte F., *Realizzare la nuova politica di sviluppo rurale. Linee guida per una buona gestione da qui al 2013*, Gruppo 2013, Working paper n.1, novembre 2006.

Dipartimento delle politiche di sviluppo economico e rurale, Direzione generale dello sviluppo rurale, infrastrutture e servizi, Rete rurale nazionale, *Linee guida sull'ammissibilità delle spese relative allo sviluppo rurale e a interventi analoghi*, Intesa sancita in Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 14 febbraio 2008.

Direzione generale dello sviluppo rurale “*Linee guida sull'ammissibilità delle spese relative allo sviluppo rurale e a interventi analoghi*”, Dipartimento delle politiche di sviluppo economico e rurale, 2008.

Di Ruscio E., *La Rete rurale nazionale*, Tesi di laurea, Ancona, 2009.

D'Oronzio M.A., Verrascina M., “L'asse Leader” in *Inea Rapporto Politiche Strutturali 2007-2008*, in pubblicazione.

Dwyer J., Kirwan J., Maye D., Pereira S., Thomson K.J., “Synthesis report on the design of rural development policy”, Deliverable D 2.3, RUDI; *Assessing the impact of rural development policies*, 2009, [http://www.rudi-europe.net/uploads/media/RUDI\\_Deliverable\\_2\\_3.pdf](http://www.rudi-europe.net/uploads/media/RUDI_Deliverable_2_3.pdf).

Esposti R., “La Pac dopo il 2013”, in *Agriregionieuropa*, n.11, 2007.

European Commission, *The EU rural development: facing the challenges*, Brussels 2008.

European Commission, *Rural development measures template*, Brussels 2006.

European Court of Auditors, *Rural Development Investments: do they effectively address the problems of rural areas?*, Special Report n.7, 2006.

Eurostat 2003, “Structure of agricultural holdings in the Eu by age of holder”, *Statistics in focus – Agriculture and fisheries*, theme 5, 2/2003.

Eurostat 2007, “Farm structure in Italy 2005”, *Statistics in focus – Agriculture and fisheries*, 22/2007.

Falessi A., Di Paolo I., “La programmazione per lo sviluppo rurale 2007-2013 in Campania”, *Agriregionieuropa*, anno 2, n.6, 2006.

Fischer Boel M., *The European Model of Agriculture*, Oulu, Finlandia, 06/53126 September 2006.

Fischer Boel M., “Rural development in the European Union”, *International Leader conference*, Gyöngyös, Hungary, 25 October 2007.

Fischer Boel M., *Future Policies for Rural Europe and Beyond – Delivering Sustainable Land Management in a Changing Europe*, 19 settembre 2007.

Fischer Boel M., *Iniziativa congiunta delle centrali cooperative italiane*, Roma Palazzo Fedagri Confcooperative, 4 febbraio 2008.

Fugaro A., *La nuova politica di sviluppo rurale 2007-2013. Una politica per l'agricoltura, una politica per il territorio*, Il Sole 24 Ore – Edagricole, 2008.

Fugaro A., Giuliadori A., “Una visione integrata e strategica dei piani di sviluppo rurale 2007-2013”, *Agriregionieuropa*, anno 2, n.6, 2006.

Gaudio G., “La diversificazione dell’economia rurale” in Inea, *Rapporto Politiche Strutturali 2007-2008*, in pubblicazione.

Henke R., Sardone R., “La modulazione nell’Health check della Pac: effetti nazionali e regionali” (<http://www.inea.it/opaue/pdf/Modulazione.pdf>), Contributi Inea – *Progetto di ricerca Disaccoppiamento e scenari futuri della Pac (DisPAC) dell’Osservatorio sulle politiche agricole dell’Ue*, 2008.

Hoffmann A., *La nuova politica di sviluppo rurale*, FrancoAngeli, Milano 2006.

Inea, *La formazione come risorsa per lo sviluppo rurale. L’esperienza Leader*, Quaderno Informativo n.8, 2001,

Mantino F., *Lo sviluppo rurale in Europa. Politiche, istituzioni e attori locali dagli anni ’70 ad oggi*, Il Sole 24 Ore – Edagricole, 2008.

Mantino F., “Dove sta andando la politica di sviluppo rurale comunitaria? Una analisi dei possibili scenari”, in *Agriregionieuropa*, n.11, 2007.

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, *Sistema nazionale di monitoraggio per lo sviluppo rurale. Informazioni minime da raccogliere e trasmettere a livello di singola operazione*, Roma, 20 marzo 2008.

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, *Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale*, Roma, 31 ottobre 2006.

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, *Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale*, 21 dicembre 2006.

Ministero dello Sviluppo Economico, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, 2007.

Monteleone A. (a cura di), *La riforma dello sviluppo rurale: novità e opportunità*, WP dell’Osservatorio delle Politiche Strutturali, Inea, Roma 2005.

Monteleone A., “National report on RD policy design Italy – Emilia Romagna”, Deliverable D 2.2, RUDI; *Assessing the impact of rural development policies*, 2008, [http://www.rudi-europe.net/uploads/media/Italy\\_Emia\\_Romagna\\_WP2\\_Report\\_01.pdf](http://www.rudi-europe.net/uploads/media/Italy_Emia_Romagna_WP2_Report_01.pdf).

Moyano Estrada E., “La fine in Spagna del Ministero dell’agricoltura e la sua sostituzione con il Ministerio de medio ambiente y medio rural y marino”, *Agriregionieuropa*, anno 4, n.14, 2008.

Murano R., “Gli interventi per lo sviluppo delle aree rurali” in Monteleone A. (a cura di), *La riforma dello sviluppo rurale: novità e opportunità*, Working paper dell’Osservatorio delle Politiche Strutturali, Inea, Roma 2005.

Musotti F., “La politica europea di sviluppo rurale alla luce (anche) di alcuni insegnamenti di Federico Caffè”, *Agriregionieuropa*, anno 3, n.10, 2007.

Oiga, *Piano d'azione per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura*, approvato dalla Conferenza Stato regioni nel mese di marzo 2007.

Parlamento europeo, Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, *Relazione sulla proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori*, Relatore: Luis Manuel Capoulas Santos, 21.10.2008, COM(2008)0306 – C6-0240/2008 – 2008/0103(CNS).

Parlamento Europeo, *Relazione sul futuro dei giovani agricoltori nel quadro dell'attuale riforma della PAC (2007/2194(INI))*, giugno 2008.

Pallara P., Valentino G., “National report on RD policy design Italy – Puglia”, Deliverable D 2.2, RUDI; *Assessing the impact of rural development policies*, 2008, [http://www.rudi-europe.net/uploads/media/Italy\\_Puglia\\_WP2\\_Report\\_01.pdf](http://www.rudi-europe.net/uploads/media/Italy_Puglia_WP2_Report_01.pdf).

Pasca-Raymondo M., “Quale futuro per le politiche di coesione e di sviluppo rurale?”, *Agriregionieuropa*, anno 3, n.11, 2007.

Premchand A., “Government budgeting and expenditure controls: theory and practice”, *Business & Economics*, International Monetary Fund, 1983.

Pupo D'Andrea M.R., “Il futuro bilancio per la Pac tra allargamento e riforma”, in *Agriregionieuropa*, n.11, 2007.

Raimondo L., Lucatelli S., “La politica regionale e i territori rurali: il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013”, *Agriregionieuropa*, anno 3, n.8, 2007.

Rete Leader, *Bioenergia rurale. Analisi e valutazione delle biomasse a fini energetici nei territori rurali*, Inea, 2008.

Rete Rurale Nazionale, *Programmazione di sviluppo rurale 2007-2013. Rendimento globale delle aziende agricole*, versione 1, 14 aprile 2008.

Santinelli V., “La programmazione dello sviluppo rurale 2007-2013: Spagna ed Italia a confronto”, Collana Tesi on-line, *Agriregionieuropa*, n.20, 2009.

Saraceno E., “La futura politica di sviluppo rurale dell'Unione europea”, *Agriregionieuropa* n.2, 2005.

Sotte, Carbone, Corsi, “Giovani e impresa in agricoltura. Cosa ci dicono le statistiche?” *Agriregionieuropa*, anno 1, n.2, settembre 2005.

Sotte F., “From CAP to CARPE: the State of the Question”, in Ortner K.M. (Ed.), *Assessing rural development policies of the Common Agricultural Policy*, Wissenschaftsverlag, Vauk, Kiel, Introductory Paper to the 87° EAAE Seminar, Vienna, aprile 2004, 2005.

Sotte F., Camaioni B., “I temi nell'agenda dello sviluppo rurale”, *Relazione alla Gior-*

nata di studio Agriregionieuropa sul tema *La politica di sviluppo rurale. A che punto siamo?*, <http://agriregionieuropa.univpm.it/materiale/2008/Ancona/Sotte.pdf>, Ancona, 21 novembre 2008a.

Sotte F., Camaioni B., “The Rural Development Programs 2007-13 of the Italian regions: a quali-quantitative analysis”, *109<sup>th</sup> Eaae Seminar The Cap after the Fischler reform: national implementations, impact assessment and the agenda for the future reforms*, Viterbo, November 20-21st, 2008b.

Sotte F., Ripanti R., *I Psr 2007-2013 delle Regioni italiane. Una lettura quali-quantitativa*, Gruppo 2013, Working paper n.6, aprile 2008.

Sotte F., “La politica di sviluppo rurale nello stato di salute della Pac”, in De Filippis F. (a cura di), *Oltre Il 2013. Il futuro delle politiche dell’Unione europea per l’agricoltura e le aree rurali*, Edizioni Tellus, Roma, ottobre 2007.

Sotte F., “Sviluppo rurale e implicazioni di politica settoriale e territoriale, Un approccio evolutivistico”, in A. Cavazzani, G. Gaudio, S. Sivini (a cura di), *Politiche governance e innovazione per le aree rurali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006.

Tarangioli S., “La progettazione integrata nel Fondo Feasr: pacchetti di azioni, progetti di filiera, progetti territoriali e metodo Leader”, intervento all’incontro formativo della ReteLeader *L’approccio integrato nelle politiche comunitarie 2007-2013: modalità e strumenti*. Roma 27 marzo 2007.

Tarangioli S., “Rural Italy and the Action set forth in the 2007-2013 Rural development Programmes”, in AA.VV. *Improvement of living condition of rural areas and diversification of rural economies: how the CAP is contributing to the achievement of these objectives*. Carrefour Sicilia, Palermo, maggio 2008.

Varia F., “National report on RD policy design Italy – Sicilia”, Deliverable D 2.2, RUDI; *Assessing the impact of rural development policies*, 2008, [http://www.rudi-europe.net/uploads/media/Italy\\_Sicilia\\_WP2\\_Report\\_01.pdf](http://www.rudi-europe.net/uploads/media/Italy_Sicilia_WP2_Report_01.pdf).

## NORME E REGOLAMENTI

Regolamento (Ce) n.1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr), Gazzetta ufficiale L 277, 21 ottobre 2005.

Regolamento (Ce) n.1974/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, recante disposizioni di applicazione del regolamento (Ce) n.1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr), Gazzetta ufficiale L 368, 23 dicembre 2006 e Gazzetta ufficiale L 322M, 2 dicembre 2008.

Regolamento 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori.

Regolamento 1783/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che modifica il regolamento 1257/1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (Feoga).

## SITI INTERNET

*Agriregionieuropa:*  
[www.agrireregionieuropa.it](http://www.agrireregionieuropa.it)

*Gruppo 2013:*  
[www.gruppo2013.it](http://www.gruppo2013.it)

*Istituto nazionale di economia agraria:*  
[www.inea.it](http://www.inea.it)

*Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali:*  
[www.politicheagricole.it/SviluppoRurale/default](http://www.politicheagricole.it/SviluppoRurale/default)

*Rete rurale nazionale:*  
[www.reterurale.it](http://www.reterurale.it)



## GLI AUTORI

<b>Francesca Alfano</b>	Confederazione Nazionale Coldiretti, Roma
<b>Beatrice Camaioni</b>	Università della Tuscia, Viterbo
<b>Gabriele Canali</b>	Università Cattolica, Piacenza-Cremona
<b>Silvia Coderoni</b>	Università Politecnica delle Marche, Ancona
<b>Arianna Giuliodori</b>	Confederazione Nazionale Coldiretti, Roma
<b>Daria Maso</b>	Università di Padova
<b>Valentina Cristiana Materia</b>	Università Politecnica delle Marche, Ancona
<b>Davide Pettenella</b>	Università di Padova
<b>Franco Sotte</b>	Università Politecnica delle Marche, Ancona
<b>Serena Tarangioli</b>	Istituto Nazionale di Economia Agraria



## PUBBLICAZIONI DEL GRUPPO 2013

### Quaderni

Franco Sotte (a cura di), *La politica di sviluppo rurale 2007-2013. Un primo bilancio per l'Italia*, Edizioni Tellus, Roma, giugno 2009.

Davide Pettenella, *Le nuove sfide per il settore forestale. Mercato, energia, ambiente e politiche*, Edizioni Tellus, Roma, maggio 2009.

Enrico Bonari, Roberto Jodice, Stefano Masini (a cura di), *L'impresa agroenergetica. Ruolo e prospettive nello scenario "2 volte 20 per il 2020"*, Edizioni Tellus, Roma, aprile 2009.

Fabrizio De Filippis (a cura di), *Il futuro della Pac dopo l'Health check*, Edizioni Tellus, Roma, febbraio 2009.

Francesca Alfano e Domenico Cersosimo, *Imprese agricole e sviluppo locale. Un percorso di analisi territoriale*, Edizioni Tellus, Roma, gennaio 2009.

Fabrizio De Filippis (a cura di), *L'Health check della Pac. Una valutazione delle prime proposte della Commissione*, Edizioni Tellus, Roma, marzo 2008.

Fabrizio De Filippis (a cura di), *Oltre il 2013. Il futuro delle politiche dell'Unione europea per l'agricoltura e le aree rurali*, Edizioni Tellus, Roma, ottobre 2007.

### Working paper

Roberto Esposti, *Food, feed & fuel: biocarburanti, mercati agricoli e politiche*, Working paper n.10, novembre 2008.

Giovanni Anania e Alessia Tenuta, *Effetti della regionalizzazione degli aiuti nel regime di pagamento unico sulla loro distribuzione spaziale in Italia*, Working paper n.9, ottobre 2008.

Paolo Sckokai, *La rimozione delle quote e il futuro della produzione di latte in Italia*, Working paper n.8, ottobre 2008.

Giacomo Vaciago, *Alimentari ed energia: ancora una bolla?*, Working paper n.7, ottobre 2008.

Franco Sotte, Roberta Ripanti, *I Psr 2007-2013 delle Regioni italiane. Una lettura quali-quantitativa*, Working paper n.6, aprile 2008.

Angelo Frascarelli, *L'Ocm unica e la semplificazione della Pac*, Working paper n.5, febbraio 2008.

Gabriele Canali, *La nuova Ocm ortofrutta e la sua applicazione in Italia*, Working paper n.4, luglio 2007.

Giovanni Anania, *Negoziati multilaterali, accordi di preferenza commerciale e Pac. Cosa ci aspetta?*, Working paper n.3, maggio 2007.

Fabrizio De Filippis, Angelo Frascarelli, *Qualificare il primo pilastro della Pac: proposte per un'applicazione selettiva dell'art.69*, Working paper n.2, maggio 2007.

Fabrizio De Filippis, Franco Sotte, *Realizzare la nuova politica di sviluppo rurale. Linee guida per una buona gestione da qui al 2013*, Working paper n.1, novembre 2006.

Le pubblicazioni del *Gruppo 2013* sono consultabili o scaricabili sul sito [www.gruppo2013.it](http://www.gruppo2013.it).

Copia cartacea dei Quaderni può essere richiesta a:  
Edizioni Tellus - Via XXIV Maggio, 43 - 00187 Roma  
Tel. 06 4883424 - e-mail: [info@gruppo2013.it](mailto:info@gruppo2013.it)



Questo libro è stato stampato su carta FSC.  
*La certificazione FSC identifica i prodotti contenenti legno, carta e cellulosa  
provenienti da foreste gestite in maniera corretta e responsabile,  
nel rispetto di rigorosi standard ambientali, sociali ed economici,  
stabiliti ed approvati in ambito internazionale dal Forest Stewardship Council.*

*Il “Gruppo 2013 – Politiche europee, sviluppo territoriale, mercati” opera all’interno del Forum internazionale dell’agricoltura e dell’alimentazione promosso da Coldiretti. Il suo obiettivo è discutere e approfondire i temi dello sviluppo agricolo e territoriale, le relative politiche e le questioni riguardanti il commercio e le relazioni economiche internazionali.*

*In questo quadro, il “Gruppo 2013” intende contribuire al dibattito sull’evoluzione delle politiche agricole, territoriali e commerciali dell’Unione europea, sia nel contesto dell’attuale periodo di programmazione che, soprattutto, nella prospettiva degli sviluppi successivi al 2013.*

*Del “Gruppo 2013”, coordinato da Fabrizio De Filippis (Università di Roma Tre), fanno parte Giovanni Anania (Università della Calabria), Gabriele Canali (Università Cattolica di Piacenza), Domenico Cersosimo (Università della Calabria), Angelo Frascarelli (Università di Perugia), Maurizio Reale (Coldiretti), Donato Romano (Università di Firenze), Pietro Sandali (Coldiretti) e Franco Sotte (Università Politecnica delle Marche).*

*Collaborano ai lavori del gruppo Francesca Alfano, Pamela De Pasquale, Arianna Giuliadori e Stefano Loporati.*

*I contributi del “Gruppo 2013” sono il risultato del lavoro di analisi dei membri che ne fanno parte e non riflettono necessariamente le posizioni di Coldiretti.*

ISBN 978-88-89110-13-3



9 788889 110133