



GLI EFFETTI DELLE POLITICHE DI SVILUPPO RURALE 2007-2013 IN ZONE MONTANE

Una chiave di lettura per la valutazione delle indennità
compensative: il caso del PSR Lombardia 2007-13

Documento di approfondimento sulle valutazioni ex post dei PSR 2007-2013

Novembre 2017

GLI EFFETTI DELLE POLITICHE DI SVILUPPO RURALE 2007-2013 IN ZONE MONTANE

Una chiave di lettura per la valutazione delle indennità
compensative: il caso del PSR Lombardia 2007-13

*Documento di approfondimento sulle valutazioni ex post dei PSR
2007-2013*

Novembre 2017

**Documento realizzato nell'ambito del Programma Rete
Rurale Nazionale 2014-2020
(RRN 4.2 e 27.1)**

Autorità di gestione:
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

Ufficio DISR2 - Dirigente: Paolo Ammassari

Autori:
Roberto Cagliari (capp. 1, 3, 7)
Stefano Dell'Acqua (par. 2.2, cap. 3, allegato a)
Rita Iacono (capp. 4, 5, allegato b)
Francesco Licciardo (par. 2.1, capp. 1, 4, 5,7, allegato b)
Tiziana Prandi e Novella Rossi (cap.6)

Peer-review
Stefano Trione

impaginazione e grafica:
Anna Lapoli

INDICE

1. INTRODUZIONE	5
2. L'AGRICOLTURA DI MONTAGNA.....	7
2.1 Alcuni elementi definatori	7
2.2 Una lettura di sintesi attraverso i dati del Censimento	9
3. UNA LETTURA DELLA COMPETITIVITÀ DELLE AZIENDE MONTANE LOMBARDE	12
4. L'ATTUAZIONE DEL PSR 2007-2013 DELLA REGIONE LOMBARDIA	15
4.1 Cenni introduttivi sul Programma.....	15
4.2. Gli interventi per la montagna a livello regionale.....	17
5. UNA LETTURA DI SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELLA MISURA 211	24
5.1 La logica di intervento e l'attuazione	24
5.2 La lettura di sintesi degli effetti dell'intervento	26
6. L'INDENNITÀ COMPENSATIVA E L'EQUO INDENNIZZO	28
7. PRINCIPALI CONCLUSIONI	32
Riferimenti bibliografici.....	33
ALLEGATI	35
Allegato a - Tabelle di dettaglio su dati del Censimento dell'agricoltura.....	35
Allegato b - Tabelle di dettaglio sugli interventi del PSR 2007-13	38

Acrononimi

Ce:	Commissione europea
DE:	Dimensione economica
FEASR:	Fondo Europeo per lo Sviluppo Agricolo e Rurale
IC	Indennità compensative
LEADER:	Liaison entre Actions de Développement de l'Économie Rurale
MIPAAF:	Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali
OTE:	Orientamento tecnico produttivo
PSN	Piano Strategico Nazionale
PSR:	Programma di Sviluppo Rurale
RAE:	Relazione Annuale di Esecuzione
RN:	Reddito Netto
RICA:	Rete di Informazione Contabile Agricola
SAT:	Superficie Agricola Totale
SAU:	Superficie Agricola Utilizzata
Sm:	Stato membro
SO:	Standard Output
UBA:	Unità Bovine Adulte
Ue:	Unione europea
ULF:	Unità di Lavoro Familiare
ULT:	Unità di Lavoro Totali
ZS:	Zone svantaggiate
DAQ:	Dispositivi di Attuazione Quadro

1. INTRODUZIONE

Il Piano Strategico Nazionale (PSN)¹ per lo sviluppo rurale 2007-2013 (MIPAAF, 2007) ha attribuito una particolare importanza ai regimi compensativi legati a specifici ambiti territoriali che, per diversi motivi, richiedono una maggiore attenzione rispetto alle zone meno marginali. In particolare, nell'ambito dell'asse 2 "Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale" dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) sono state previste le misure 211, 212 e 213 corrispondenti, rispettivamente, alle indennità compensative per le aree montane, per le aree con altri svantaggi e per le aree Natura 2000. In estrema sintesi, il regime ha previsto – a fronte dell'impegno a coltivare il terreno o a proseguire l'allevamento – il pagamento di una indennità annuale agli operatori agricoli che operano nelle zone con svantaggi al fine di compensare i maggiori costi e i ridotti ricavi che derivano dall'esercizio delle attività agricole, sia a fronte di difficoltà produttive, sia a fronte di vincoli di tipo normativo.

A conclusione del periodo di programmazione 2007-2013, la spesa erogata sulle tre misure nei PSR europei ammonta a 15,3 miliardi di euro (quota Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale - FEASR); la sola misura 211 "Indennità a favore degli agricoltori nelle zone montane", attivata in quindici Stati membri (Sm), ne ha assorbito la metà (7,4 miliardi di euro), di cui 627 milioni sono stati spesi nel nostro Paese (8,5% del totale) contribuendo in modo rilevante al raggiungimento degli obiettivi di conservazione della biodiversità, tutela e diffusione di sistemi agroforestali ad alto valore naturale e di salvaguardia del territorio.

A fronte di tali impegni finanziari, bisogna tuttavia rilevare che gli interventi afferenti al sistema delle indennità non sono sempre risultati sufficienti a compensare i reali svantaggi (Seroglia e Trione, 2002; Cagliero et al., 2005; Cagliero e Trione, 2008). In aggiunta, uno degli elementi che caratterizza questa tipologia di interventi è la difficoltà a valutarne la reale efficacia. Il principale limite è rinvenibile nella mancanza di opportuni parametri controfattuali, ma anche nella specificità della forma di sostegno legata ad ambiti territoriali su scala regionale che ne rende difficoltosa la misurazione. Ciò nonostante, la valutazione del sistema delle indennità, così come dell'intero PSR, costituisce un aspetto sostanziale nella giustificazione dei premi erogati che, come sopra riportato, hanno assorbito una quota rilevante del plafond di risorse destinate a ridurre i fenomeni di abbandono dell'attività agricola, in particolare nelle zone più marginali dell'Unione europea (Ue) ma con un alto valore ambientale.

Lo scopo del presente lavoro è quello di fornire, attraverso il caso studio della Lombardia, un modello di analisi adattabile alle diverse realtà del territorio nazionale, in grado di offrire, rispetto ad altri studi, una lettura più economica del ruolo del regime delle indennità nel porre un freno al processo di abbandono dell'agricoltura di montagna, agendo sulla redditività delle imprese. In tal senso, l'oggetto di studio si focalizza sulla sola misura 211 in quanto ritenuta maggiormente rappresentativa del regime delle zone agricole svantaggiate previsto dalla regolamentazione comunitaria in tema di sviluppo rurale che, a loro volta, si ricollegano alla questione delle aree montane, che rappresentano circa il 54,3% della superficie nazionale (Baldi e Marcantoni, 2016). In tali aree, le attività agricole, selvicolturali e l'allevamento hanno un'importanza rilevante sia in termini economici che ambientali (Cagliero e Trione, 2008) e, molto spesso, risultano essere le uniche in grado di garantire la permanenza delle popolazioni in contesti rurali e marginali (Cesaro e Marongiu, 2013), anche se si deve comunque evidenziare una marcata riduzione delle attività agricole. In particolare, sulla base dei dati ISTAT (2013) nel periodo intercensuario si è registrata una riduzione nel numero delle aziende che sfiora il 40% (contro il -33% della collina e il -25% della pianura) e una contrazione della superficie totale di circa il 20% (Arzeni e Pecci, 2012), rendendo evidenti i problemi di gestione del territorio (Arzeni e Sotte, 2013).

¹ Ministero per le Politiche Agricole Alimentari e Forestali, Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo rurale (art. 11 Reg. Ce 1698/2005), 5 luglio 2007, approvato dalla Conferenza Stato Regioni il 1 agosto 2007 e dalla Commissione europea il 26 settembre 2007.

Ciò premesso, gli obiettivi perseguiti dal lavoro sono stati articolati secondo la seguente struttura: il **cap. 2** affronta, seppur brevemente, la questione delle attività agricole nelle aree montane offrendone una lettura attraverso i dati censuari e con riferimento alla Lombardia; al **cap. 3** viene offerta una fotografia della competitività delle aziende di montagna con riferimento al caso studio regionale che è poi oggetto dell'approfondimento sul PSR 2007-2013 nei **capp. 4 e 5**; nel **cap. 6** viene richiamata la metodologia e applicato il modello al caso studio illustrandone i risultati; il **cap. 7** è dedicato, infine, ad alcuni elementi di riflessione.

2. L'AGRICOLTURA DI MONTAGNA

2.1 Alcuni elementi definatori

Aree interne e aree di montagna sono temi di marcata rilevanza, sempre più al centro di ampie riflessioni anche per le implicazioni che ne derivano in termini di *policy*. D'altronde il ruolo di queste aree per il nostro Paese è piuttosto evidente: le aree interne interessano circa il 60% del territorio nazionale; le aree montane² ne occupano oltre il 50% (Dematteis, 2013). Tuttavia, le due tipologie di area non possono essere confuse o sovrapposte, soprattutto in virtù delle dimensioni che portano alla loro stessa descrizione.

Per le finalità del presente lavoro il focus dell'indagine è rappresentato dalle sole aree montane, che sono inquadrare secondo l'interpretazione – di tipo morfologico e fisico – prevalente a livello comunitario che le definisce come zone svantaggiate (ZS) dove le attività economiche, specialmente nel settore agricolo, risultano maggiormente difficoltose e non sostenibili a causa dei costi di produzione molto più elevati rispetto alla pianura. Siffatta definizione, tra l'altro, risulta maggiormente funzionale rispetto alla tipologia di interventi pubblici che viene presa in considerazione nel prosieguo della trattazione (indennità compensative per lo sviluppo rurale).

Come osservato anche da Storti (2013), il regime delle zone agricole svantaggiate (direttiva 75/268/CEE), costituite per lo più da aree montane, è risultata una delle componenti più rilevanti delle politiche comunitarie per l'agricoltura e lo sviluppo rurale essendo funzionale alla mitigazione delle disparità naturali esistenti tra le diverse regioni agricole dell'Ue. In tal senso, il regime delle indennità riveste per gli Sm una estrema importanza ai fini dell'incentivazione, quindi del mantenimento, delle attività agricole e del miglioramento del reddito degli imprenditori agricoli e forestali, preservando l'attività agricola e scongiurando l'abbandono di alcuni territori.

Più nello specifico, le indennità a favore degli agricoltori delle zone montane o di altre zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici sostengono, attraverso l'uso continuativo delle superfici agricole, la cura dello spazio naturale nonché il mantenimento e la promozione di sistemi di produzione agricola sostenibili. Tali aspetti collocano il sistema delle indennità nel quadro della gestione del territorio con dichiarati obiettivi ambientali e paesaggistici, assimilabili a veri e propri "beni pubblici" (Borsotto *et al.*, 2010).

Il Regolamento (Ce) n. 1698/2005 sullo sviluppo rurale 2007-2013 ha attribuito una particolare importanza ai regimi compensativi. Nell'ambito dell'asse 2 dei PSR, finalizzato al miglioramento dell'ambiente e del paesaggio rurale, sono state, infatti, previste le misure 211, 212 e 213 corrispondenti, rispettivamente, alle indennità compensative (IC) per le aree montane, per le aree con altri svantaggi e per le aree Natura 2000. Tali misure, a fronte dell'impegno a coltivare il terreno o a proseguire l'allevamento in modo sostenibile, hanno garantito un pagamento di indennità annuali agli agricoltori che operavano nelle rispettive zone con svantaggi.

Il contributo più interessante del processo di riforma è dato senz'altro dall'inquadramento della

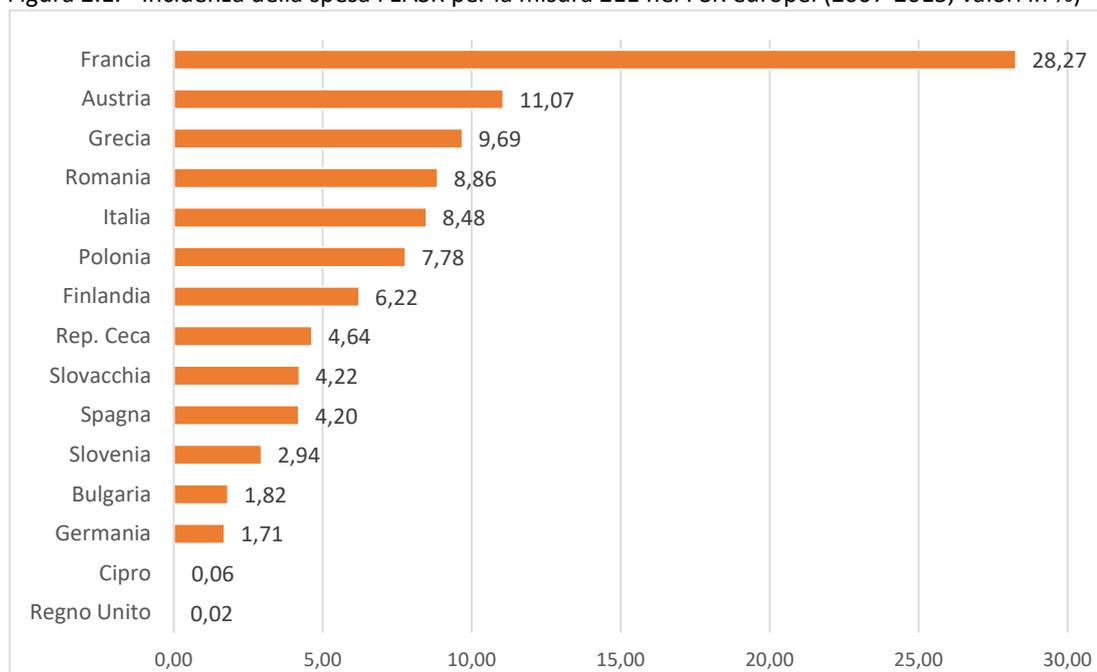
² Nonostante l'interessante numero di lavori di ricerca sul tema, permane ancora una certa difficoltà nel definire le aree montane (Borsotto *et al.* 2010, Cagliari *et al.*, 2005; Cagliari e Trione, 2008; Cesaro e Morongiu, 2013; Corrado e Dematteis, 2016; Dal Bianco e Secomandi, 2016; Dematteis, 2013; Enghelmaier, 2010).

Aree interne e montagna non sono soltanto due realtà che non coincidono geograficamente, ma anche due concetti diversi. Nel primo il riferimento geografico è prevalentemente metaforico, perché più che la posizione fisica, conta la situazione di svantaggio e di limitate opportunità di sviluppo; nel secondo, invece, si riferisce a un ambiente in cui i fatti demografici e socio-economici sono strettamente legati a una forte dimensione altitudinale e a quanto ne deriva in termini di forme del rilievo, clima, acque, biocenosi ed altre condizioni ecologiche specifiche.

categoria³ più problematica di ZS, ovvero le zone svantaggiate intermedie dove lo svantaggio non è circoscritto, e definite dall'articolo 50, co. 3 del Reg. (CE) n. 1698/2005 come «zone caratterizzate da svantaggi naturali considerevoli, segnatamente scarsa produttività del suolo o condizioni climatiche avverse, e nelle quali il mantenimento dell'agricoltura estensiva è importante per la gestione del territorio».

Il sistema delle IC si è spesso dimostrato uno strumento di grande importanza per l'intero territorio montano, nonostante la sua natura principalmente settoriale (Dax, 2005). In particolare, le misure 211, 212 e 213 dei PSR 2007-2013 hanno rivestito un carattere strategico in virtù del contributo al mantenimento delle attività agricole e, in misura minore, della popolazione nelle aree rurali. A tal proposito si consideri che, a conclusione del periodo di programmazione 2007-2013, la spesa erogata sulle misure 211, 212 e 213 nei PSR europei ammontava a 15,3 miliardi di euro (quota FEASR); la sola misura 211 "Indennità a favore degli agricoltori nelle zone montane", attivata in quindici Sm, ne ha assorbito la metà (7,4 miliardi di euro), di cui 627 milioni sono stati spesi nel nostro Paese (8,5% del totale).

Figura 2.1. - Incidenza della spesa FEASR per la misura 211 nei PSR europei (2007-2015, valori in %)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Commissione europea - DG AGRI

Per il settennio 2014-2020⁴, al fine di garantire un uso efficiente delle risorse finanziarie e la parità di trattamento tra tutti gli agricoltori, la Ce ha richiesto agli Sm una definizione delle zone montane e delle altre zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici sulla base di criteri oggettivi, attraverso un procedimento in due fasi: preliminare individuazione delle aree attraverso l'uso di otto criteri biofisici suffragati da fondate prove scientifiche (bassa temperatura, siccità, eccessiva umidità del suolo, scarso drenaggio, problemi di tessitura e pietrosità, scarsa profondità radicale, proprietà chimiche del suolo mediocri, forte pendenza); esclusione di quelle aree in cui lo svantaggio naturale è stato superato in

³ L'Ue ha intrapreso, fin dal 1975, un programma di sostegno a favore delle ZS rincontrando, in un territorio agricolo eterogeneo come quello europeo, diversi problemi nella definizione di tale zone (Engelmaier, 2010). La classificazione adottata ha previsto l'identificazione di: i) zone montane (definite in base ad altitudine, pendenza e posizione geografica); ii) zone con svantaggio specifico; iii) zone svantaggiate intermedie.

⁴ Reg. (UE) n. 1305/2013: art. 31 "Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici"; art. 32 "Designazione delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici".

seguito, ad esempio, ad un investimento⁵.

2.2 Una lettura di sintesi attraverso i dati del Censimento

La contrazione del numero di aziende agricole in Lombardia nel periodo intercensuario, sebbene consistente, risulta meno marcata di quanto osservabile nelle ripartizioni territoriali di raffronto (tab. 2.1). Tale riduzione, inoltre, risulta meno legata alle aziende di montagna rispetto a quanto registrato nel resto del Paese.

In termini di dimensione medie (superficie agricola utilizzata - SAU) l'evoluzione osservata nella regione mostra un processo di concentrazione meno significativo che nelle altre due ripartizioni, infatti in Lombardia l'aumento è più contenuto in montagna (+8,1%) e più evidente per le aziende presenti in pianura (+30,9%).

Nel 2010, le aziende agricole lombarde in montagna sono pari a 12.768 unità (23% dell'universo delle aziende agricole regionali), con una superficie totale di oltre 316.000 ettari (26%), una superficie agricola totale (SAT) di 173.500 ettari (18%) e una SAU media di 13,6 ettari (contro i 18,2 ettari a livello regionale). La SAU montana è principalmente composta da prati permanenti e pascoli (162.000 ettari, pari al 93% del totale), seguiti dai seminativi (7.000 ettari, 4%) e dalle coltivazioni permanenti (4.500 ettari, 3%).

Tabella 2.1 - Aziende agricole e SAU media per zona altimetrica in Lombardia, nel Nord-ovest e in Italia (anni 2000-2010, valori assoluti e in percentuale)

Territorio	Zona altimetrica	Valori assoluti		Variazione percentuale 2010-2000	
		Aziende (n)	SAU media (ha)	Aziende	SAU media
Lombardia	Montagna	12.768	13,6	-24,3	8,1
	Collina	11.561	8,0	-19,4	17,8
	Pianura	30.004	24,0	-24,6	30,9
	Totale	54.333	18,2	-23,5	24,0
Nord-ovest	Montagna	31.860	14,4	-35,3	17,8
	Collina	60.550	6,8	-40,2	58,5
	Pianura	60.550	23,3	-40,2	34,0
	Totale	145.243	14,4	-34,0	41,7
Italia	Montagna	275.950	10,3	-38,0	47,5
	Collina	833.317	6,9	-33,6	48,0
	Pianura	511.617	8,3	-26,5	37,5
	Totale	1.620.884	7,9	-32,4	44,2

Fonte: nostre elaborazione su dati del 6° Censimento Generale dell'Agricoltura, 2010 (ISTAT, 2013)

La Lombardia è, come noto, una regione a forte vocazione zootecnica che contribuisce in misura significativa al valore della produzione animale nazionale e comunitaria. In regione si contano oltre 28.000 allevamenti e, di questi, oltre 9.500 sono localizzati in montagna.

Nel periodo intercensuario, si osserva una contrazione diffusa degli allevamenti, sia in Lombardia che nelle ripartizioni di raffronto, ma gli allevamenti lombardi, per quanto in contrazione di quasi il 20%, mostrano una diminuzione meno rilevante (tab. 2.2). L'allevamento bovino è il più diffuso tra gli

⁵ Il Regolamento di esecuzione (UE) n. 808/2014 ha richiesto, per le misure attivate, una descrizione dell'applicazione del metodo, inclusi i parametri considerati, e i risultati dell'esercizio di regolazione puntuale (*fine tuning*).

allevamenti lombardi. In totale in regione operano quasi 15.000 aziende e di queste quasi un terzo (4.900) sono localizzate in montagna.

Tabella 2.2 - Aziende agricole con allevamenti per zona altimetrica in Lombardia, nel Nord-ovest e in Italia (anni 2000-2010, valori assoluti e in percentuale)

Territorio	Zona altimetrica	Aziende		
		2000	2010	Variazione %
Lombardia	Montagna	9.511	7.632	-19,8
	Collina	4.329	3.940	-9,0
	Pianura	14.361	10.492	-26,9
	Totale	28.201	22.064	-21,8
Nord-ovest	Montagna	19.693	15.679	-20,4
	Collina	16.166	12.385	-23,4
	Pianura	23.699	17.759	-25,1
	Totale	59.558	45.823	-23,1
Italia	Montagna	116.894	72.394	-38,1
	Collina	174.107	93.688	-46,2
	Pianura	79.355	51.367	-35,3
	Totale	370.356	217.449	-41,3

Fonte: nostre elaborazione su dati del 6° Censimento Generale dell'Agricoltura, 2010 (ISTAT, 2013)

Il sistema agricolo lombardo si avvale complessivamente del lavoro di 137.447 persone, delle quali oltre un quarto operano in zone montane. Delle quasi 29.000 unità censite in montagna, la maggior parte è di tipo familiare e solo un quota marginale (3.600) risulta salariata. Questo aspetto caratterizza in modo significativo l'agricoltura di montagna rispetto alle altre aree della Lombardia, dove il ricorso ai salariati risulta molto più consistente, ma accomuna la situazione regionale alle altre zone montane messe a confronto nella tabella 2.3.

Tabella 2.3 - Manodopera agricola per zona altimetrica in Lombardia, nel Nord-ovest e in Italia (2010, valori assoluti)

Territorio	Zona altimetrica	Persone		Manodopera totale
		Manodopera familiare	Manodopera non familiare	
Lombardia	Montagna	25.265	3.623	28.888
	Collina	20.688	15.284	35.972
	Pianura	52.204	20.383	72.587
	Totale	98.157	39.290	137.447
Nord-ovest	Montagna	59.421	6.883	66.304
	Collina	107.680	39.873	147.553
	Pianura	90.164	31.263	121.427
	Totale	257.265	78.019	335.284
Italia	Montagna	527.556	123.998	651.554
	Collina	1.512.847	418.213	1.931.060
	Pianura	892.248	395.892	1.288.140
	Totale	2.932.651	938.103	3.870.754

Fonte: nostre elaborazione su dati del 6° Censimento Generale dell'Agricoltura, 2010 (ISTAT, 2013)

La classificazione tipologica delle aziende agricole, che consente di illustrarne le caratteristiche in termini di orientamento tecnico produttivo (OTE) e dimensione economica (DE), permette di cogliere il livello di specializzazione dell'agricoltura di montagna nel quadro produttivo regionale e la sua importanza economica, quale sintesi degli aspetti strutturali sino ad ora descritti.

Un primo aspetto interessa il peso relativo delle diverse tipologie produttive: non tutte le pratiche agricole, infatti, sono utilizzabili in montagna e si deve evidenziare una sorta di specializzazione (Seroglia e Trione, 2002) a causa delle caratteristiche fisiche e climatiche di questi territori.

Oltre la metà delle aziende montane si dedica all'allevamento di erbivori, mentre quasi un quinto risulta specializzato nelle coltivazioni permanenti e nei seminativi; in termini economici, gli allevamenti montani contribuiscono per il 62% alla formazione della produzione standard totale di questi territori, le aziende specializzate in seminativi per l'11% e quelle in permanenti meno del 10% (tab. 2.4). L'importanza delle produzioni di montagna sul totale regionale risulta significativa per la numerosità degli allevamenti erbivori (44%) e per le permanenti (33%). Diversamente, meno rilevante risulta il peso dei seminativi (10%), anche se l'incidenza in termini di produzione standard appare meno marcata: 9% per gli erbivori e le aziende con coltivazioni permanenti, 4% per quelle con seminativi.

Tabella 2.4 - Produzione standard delle aziende agricole lombarde per orientamento tecnico economico e per zona altimetrica (anno 2010, valori in milioni di euro)

Tipologia aziendale	Montagna		Collina		Pianura		Totale	
	N.ro di aziende	Produzione standard - .000 euro	N.ro di aziende	Produzione standard - ..000 euro	N.ro di aziende	Produzione standard - ..000 euro	N.ro di aziende	Produzione standard - ..000 euro
Aziende specializzate nei seminativi	2.298	36.271	2.552	40.896	17.458	885.870	22.308	963.038
Aziende specializzate in ortofloricoltura	242	22.764	960	82.672	1.438	268.906	2.640	374.341
Aziende specializzate nelle colture permanenti	2.558	30.145	3.977	267.341	1.127	41.397	7.662	338.884
Aziende specializzate in erbivori	6.678	203.715	2.505	162.056	6.082	1.798.539	15.265	2.164.310
Aziende specializzate in granivori	57	26.980	157	170.380	1.533	2.928.890	1.747	3.126.251
Aziende con policoltura	352	3.368	633	17.016	704	68.571	1.689	88.955
Aziende con poliallevamento	108	2.809	94	7.886	201	158.535	403	169.230
Aziende miste (colture - allevamento)	467	5.030	647	20.698	1.279	137.395	2.393	163.122
Aziende non classificate	8	-	36	-	182	-	226	-

Fonte: nostre elaborazione su dati del 6° Censimento Generale dell'Agricoltura, 2010 (ISTAT, 2013)

3. UNA LETTURA DELLA COMPETITIVITÀ DELLE AZIENDE MONTANE LOMBARDE

Allo scopo di fornire una quantificazione dei diversi fattori della competitività, nel prosieguo del lavoro si è fatto riferimento alle informazioni contenute nella Banca Dati della Rete di Informazione Contabile Agricola (RICA). Più nel dettaglio, muovendo dalle indicazioni generalmente condivise sui fattori di competitività⁶, si sono identificate ed estratte le informazioni ritenute più rilevanti (Cagliero e Trione, 2009), al fine di incrementare la capacità descrittiva dei dati e procedere alla creazione di indici.

In termini operativi, per procedere alla analisi si sono utilizzati i dati medi del triennio 2010-2012 per la montagna lombarda, ponendoli a confronto con la montagna delle regioni del Nord-ovest e dell'Italia. I dati sono estesi all'universo Ue mediante opportuna metodologia basata su pesi, calcolati per tipologia di azienda standard di appartenenza e per classe dimensionale. Per il presente lavoro si sono considerate le classi di DE e le OTE con maggiore rappresentatività per i territori montani.

I parametri economici e tecnici possono essere combinati in rapporti e offrire informazioni sintetiche su aspetti rilevanti della gestione aziendale quali, ad esempio, la produzione lorda vendibile (PLV), il reddito netto (RN) e il lavoro (unità di lavoro totali - ULT):

$$(1) (PLV/SAU) * (SAU/ULT) = (PLV/ULT)$$

$$(2) (VA/PLV) * (PN/VA) * (RN/PN) = (RN/PLV)$$

$$(3) (PLV/ULT) * (RN/PLV) * (ULT/ULF) = (RN/ULF)$$

Tali rapporti, inoltre, possono essere posti in sequenza a formare una catena di indici. Tale tecnica prevede un preciso approccio logico-interpretativo, ponendo in relazione una serie di quozienti che moltiplicati fra loro conducono alla stima di un indice principale (INEA, 2000).

La catena (1) collega la produttività della terra al grado di attività determinando la produttività del lavoro; la (2) calcola l'efficienza della spesa globale come prodotto tra l'efficienza della spesa specifica per i processi produttivi, degli ammortamenti e degli altri costi pagati e determina la redditività dei ricavi; infine, la (3) esprime la redditività del lavoro familiare come prodotto tra la produttività del lavoro, la redditività della spesa globale – determinati in precedenza rispettivamente attraverso la (1) e la (2) – e l'incidenza del lavoro salariato (Seroglia e Trione, 2002).

Una prima lettura è stata condotta in termini di OTE prendendo in esame le tipologie produttive più presenti sul territorio montano. Come atteso si tratta di aziende specializzate nell'allevamento degli erbivori e nelle coltivazioni permanenti.

In merito agli aspetti strutturali, le imprese di montagna lombarde specializzate in erbivori mostrano una dotazione in linea con il Nord-ovest e il dato nazionale, eccezione fatta per il ricorso alla manodopera totale; in questo caso le aziende lombarde risultano ricorrere in modo meno marcato alla forza lavoro.

In merito alle aziende specializzate nelle permanenti, si deve porre in luce uno scostamento tra la situazione lombarda e quella nazionale in termini di manodopera e di superficie.

⁶ La competitività può essere considerata come il risultato dell'interazione di numerosi fattori: dal capitale fisico a quello umano, dalla dotazione di risorse naturali alla struttura economica e organizzativa dell'impresa, fino all'insieme dei fattori del cosiddetto marketing territoriale (Pretolani, 2003). Tuttavia, non è sostanzialmente possibile rintracciare in letteratura una visione pienamente condivisa e univoca di cosa debba intendersi per competitività a livello aziendale (Nomisma, 2008).

Relativamente alle informazioni di carattere economico, le aziende montane lombarde presentano performance significativamente più interessanti per tutti gli indicatori di bilancio, sia quelli attivi sia quelli di costo, ad esclusione dell'entità dei costi variabili negli allevamenti.

Passando alla lettura degli indici e delle loro concatenazioni, le aziende lombarde, per entrambi gli orientamenti produttivi, si dimostrano in grado di offrire situazioni più performanti delle aziende localizzate nelle ripartizioni territoriali di raffronto. Questi risultati si possono ascrivere, almeno in parte, alla capacità di attivare una maggiore produttività dei fattori (terra e lavoro), a un più contenuto ricorso a manodopera esterna e a una maggiore estrazione di reddito dalle attività. Tale quadro positivo ha permesso, inoltre, di bilanciare la maggiore incidenza dei costi fissi e variabili.

Tabella 3.1 - Indicatori tecnico-economici e indici di efficienza per tipologia produttiva delle aziende di montagna in Lombardia, nel Nord-ovest e in Italia (dati medi)

Indicatori aziendali (medie)	Erbivori			Permanenti		
	Lombardia	Nord-ovest	Italia	Lombardia	Nord-ovest	Italia
AZI - Numero aziende rappresentate	3.258	10.057	40.569	1.565	892	5.854
ULF - Unità Lavorative Familiari	1,25	1,24	1,21	1,39	1,40	0,99
ULT - Unità Lavorative Totali	1,27	1,34	1,31	1,39	1,40	1,18
SAU - Superficie Agricola Utilizzata	31,74	35,82	31,93	2,84	4,88	10,63
UBA - Unità Bovine Adulte	34,08	27,52	28,00	0,00	1,48	0,52
PLV - Produzione Lorda Vendibile	70.489	49.148	51.161	40.442	24.956	28.084
PN - Prodotto Netto Aziendale	45.865	26.914	25.100	32.276	17.092	17.963
RN - Reddito Netto Aziendale	44.760	28.053	23.894	30.936	14.741	13.467
VA - Valore Aggiunto	50.693	34.205	33.182	36.205	21.837	21.260
CV - Costi variabili	20.335	17.513	21.023	4.754	9.033	12.066
CF - Costi fissi	7.940	11.137	11.582	5.260	7.645	5.448
Indici aziendali	Erbivori			Permanenti		
	Lombardia	Nord-ovest	Italia	Lombardia	Nord-ovest	Italia
Produttività della terra [PLV/SAU]	2.221	1.372	1.602	14.240	5.114	2.642
Ettari lavorati per UL [SAU/ULT]	24,99	26,73	24,37	2,04	3,49	9,01
Produttività del lavoro [PLV/ULT]	55.503	36.678	39.054	29.095	17.826	23.800
Incidenza costi variabili [VA/PLV]	0,72	0,70	0,65	0,90	0,88	0,76
Incidenza ammortamenti [PN/VA]	0,90	0,79	0,76	0,89	0,78	0,84
Incidenza altri costi [RN/PN]	0,98	0,96	0,95	0,96	0,86	0,75
Redditività dei ricavi [RN/PLV]	0,63	0,57	0,47	0,76	0,59	0,48
Produttività del lavoro [PLV/ULT]	55.503	36.678	39.054	29.095	17.826	23.800
Redditività dei ricavi [RN/PLV]	0,63	0,57	0,47	0,76	0,59	0,48
Incidenza salariati [ULT/ULF]	1,02	1,08	1,08	1,00	1,00	1,19
Redditività del lavoro familiare: RN/ULF	35.808	22.623	19.747	22.256	10.529	13.603

Fonte: nostre elaborazioni su dati RICA

Una seconda dimensione di lettura condotta è quella per classe di DE, suddividendo, come proposto nella Banca Dati RICA, le aziende in tre classi: grandi, medie, piccole⁷.

Le informazioni di tipo strutturale permettono di osservare come in media la SAU rilevata presso le aziende lombarde sia minore rispetto a quella delle aziende del Nord-ovest e del resto del Paese. Diversamente, la presenza di capi risulta maggiore delle UBA nazionali e in linea con quelle del Nord-ovest. Per quanto concerne la dotazione di manodopera, la presenza di unità di lavoro, totali e familiari, nelle imprese grandi e medie in Lombardia appare inferiore rispetto ai dati delle ripartizioni di raffronto; invece,

⁷ Grandi oltre 100.000 euro di SO; medie da 50.000 a 100.000 euro di SO; piccole da 4.000 a 50.000 euro di SO.

nel caso delle aziende di piccole dimensioni economiche, le aziende lombarde mostrano una dotazione maggiore.

La lettura degli indicatori relativi alle DE pone in evidenza, in generale, performance economiche più consistenti in Lombardia, sia sul fronte delle voci positive di bilancio (PLV, PN, RN, VA), sia sulle voci di costo (costi fissi e costi variabili), che risultano più contenuti.

Tabella 3.2 - Indicatori tecnico-economici e indici di efficienza per classe di dimensione economica BDR delle aziende di montagna in Lombardia, nel Nord-ovest e in Italia (dati medi)

Indicatori aziendali (medie)	Grandi			Medie			Piccole		
	LOM	NO	ITA	LOM	NO	ITA	LOM	NO	ITA
AZI - Numero aziende rappresentate	682	1.679	7.437	610	1.937	12.973	4.113	12.495	69.231
ULF - Unità Lavorative Familiari	1,62	1,82	1,78	1,48	1,43	1,40	1,20	1,08	0,90
ULT- Unità Lavorative Totali	1,72	2,26	2,73	1,51	1,58	1,78	1,22	1,11	1,01
SAU - Superficie Agricola Utilizzata	114,58	121,94	83,35	16,21	35,77	29,88	5,48	8,38	7,80
UBA - Unità Bovine Adulte	104,80	104,80	65,45	24,58	24,58	21,85	6,01	7,22	5,45
PLV - Produzione Lorda Vendibile	202.886	159.018	186.197	74.858	63.847	77.733	31.337	24.224	26.089
PN - Prodotto Netto Aziendale	130.093	91.121	108.726	56.209	38.401	45.439	21.314	14.189	14.629
RN - Reddito Netto Aziendale	133.852	88.718	90.292	55.528	40.094	37.978	18.263	13.076	11.597
VA - Valore Aggiunto	141.745	105.269	125.029	62.176	47.569	54.941	24.290	18.462	18.404
CV - Costi variabili	62.230	60.112	75.142	12.867	18.320	30.056	7.463	7.597	10.233
CF - Costi fissi	17.421	24.292	28.467	9.411	13.885	13.717	5.273	6.671	5.872
Indici aziendali	Grandi			Medie			Piccole		
	LOM	NO	ITA	LOM	NO	ITA	LOM	NO	ITA
Produttività della terra [PLV/SAU]	1.771	1.304	2.234	4.618	1.785	2.601	5.721	2.891	3.346
Ettari lavorati per UL [SAU/ULT]	66,49	53,93	30,50	10,73	22,61	16,82	4,49	7,57	7,72
Produttività del lavoro [PLV/ULT]	117.742	70.322	68.145	49.540	40.365	43.759	25.679	21.875	25.834
Incidenza costi variabili [VA/PLV]	0,70	0,66	0,67	0,83	0,75	0,71	0,78	0,76	0,71
Incidenza ammortamenti [PN/VA]	0,92	0,87	0,87	0,90	0,81	0,83	0,88	0,77	0,79
Incidenza altri costi [RN/PN]	1,03	0,97	0,83	0,99	1,04	0,84	0,86	0,92	0,79
Redditività dei ricavi [RN/PLV]	0,66	0,56	0,48	0,74	0,63	0,49	0,58	0,54	0,44
Produttività del lavoro [PLV/ULT]	117.742	70.322	68.145	49.540	40.365	43.759	25.679	21.875	25.834
Redditività dei ricavi [RN/PLV]	0,66	0,56	0,48	0,74	0,63	0,49	0,58	0,54	0,44
Incidenza salariati [ULT/ULF]	1,06	1,24	1,54	1,02	1,11	1,27	1,02	1,02	1,12
Redditività del lavoro familiare: RN/ULF	82.569	48.633	50.801	37.594	28.119	27.123	15.239	12.068	12.891

Fonte: nostre elaborazioni su dati RICA

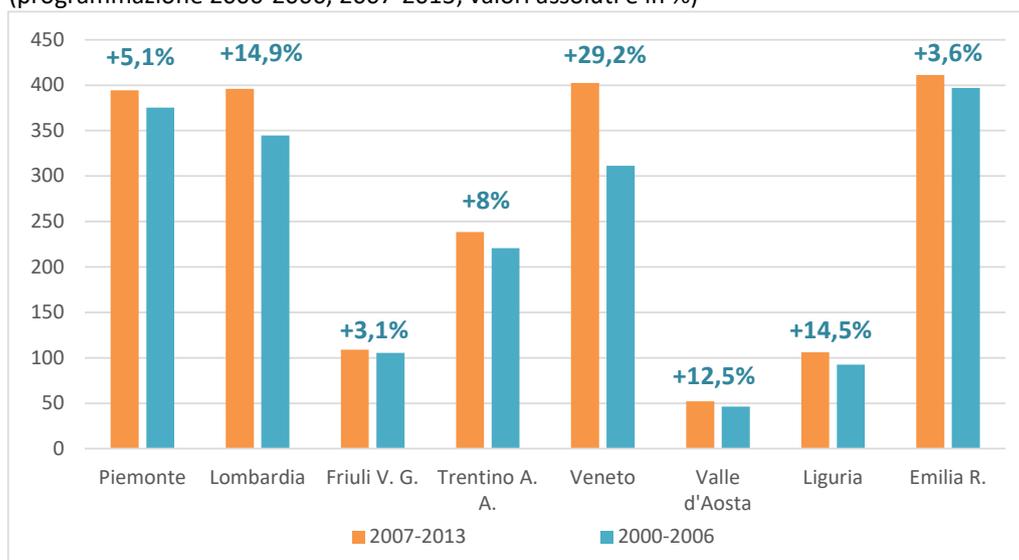
4. L'ATTUAZIONE DEL PSR 2007-2013 DELLA REGIONE LOMBARDIA

4.1 Cenni introduttivi sul Programma

Il PSR 2007-2013 della Regione Lombardia – approvato dalla Commissione europea (Ce) il 16 ottobre 2007 – si è posto l'obiettivo di incrementare la competitività del sistema produttivo agricolo contemperando linee strategiche di sostenibilità ambientale, sociale, economica e territoriale con l'obiettivo di dare un ruolo e una identità alle aree rurali.

Nel corso del periodo di programmazione, la dotazione finanziaria inizialmente attribuita alla Lombardia per l'attuazione della politica di sviluppo rurale regionale è stata più volte modificata: agli iniziali 900 milioni di euro, infatti, si sono aggiunti altri 126 milioni circa, in seguito alla verifica dello stato di salute della PAC (*Health Check* - HC) e all'adozione del *Recovery Plan* (RP)⁸, raggiungendo un'assegnazione di 1,026 miliardi di euro (di cui 471 milioni di euro di quota FEASR). Come evidenziato nella figura 4.1, nel passaggio dal periodo di programmazione 2000-2006, la regione è risultata destinataria di un incremento di risorse comunitarie superiore ai 51 milioni di euro, in valore assoluto si è trattato dell'aumento più consistente tra tutte le realtà del nord Italia.

Figura 4.1 - Variazione della quota di spesa comunitaria nelle regioni del nord Italia (programmazione 2000-2006, 2007-2013; valori assoluti e in %)

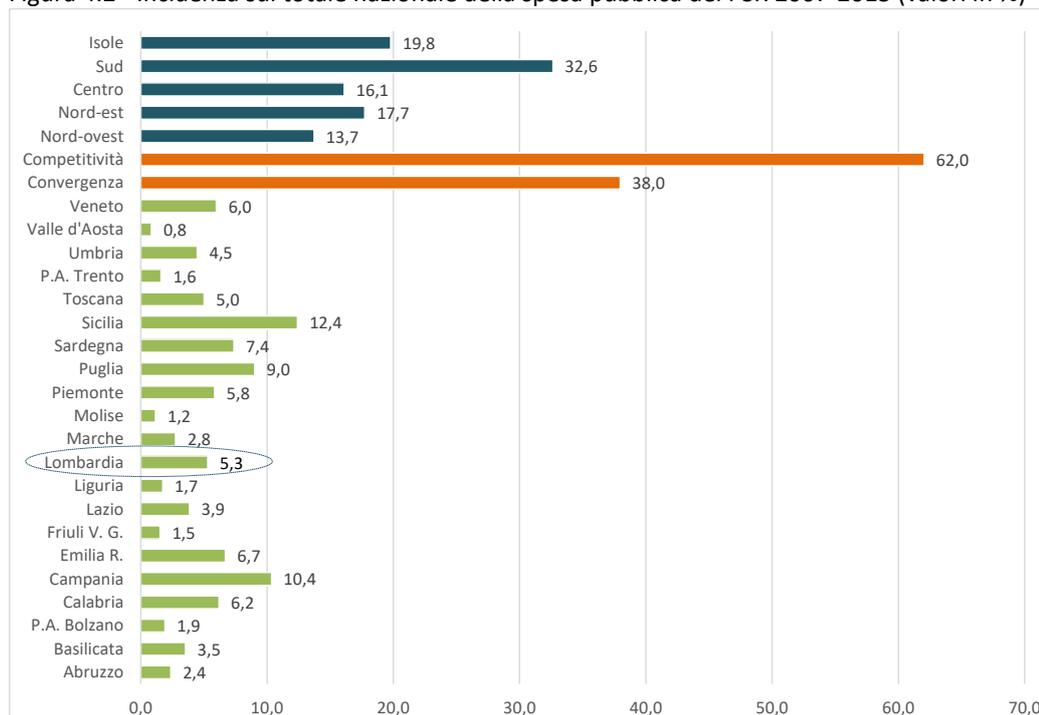


Fonte: nostre elaborazioni su dati PSR 2000-2006 e 2007-2013

Nello scenario nazionale, il PSR Lombardia ha assorbito il 5,3% delle risorse disponibili per il settennio 2007-2013 (fig. 4.2) con una incidenza simile a quella di altre realtà territoriali dell'Italia nord-occidentale, ma al di sotto delle regioni del Nord-est (nello specifico, Veneto ed Emilia Romagna).

⁸ Il processo di riforma ha introdotto delle nuove priorità di intervento, le cosiddette nuove sfide, finalizzate a rafforzare la programmazione in campo ambientale ma anche ad accompagnare la ristrutturazione di alcuni settori produttivi e consolidare gli interventi chiave per l'economia rurale nel suo complesso. Tali nuove sfide hanno riguardato: cambiamenti climatici; energie rinnovabili; gestione delle risorse idriche; biodiversità; misure di accompagnamento della ristrutturazione del settore lattiero-caseario; innovazioni connesse alle precedenti priorità; diffusione della banda larga nelle aree rurali.

Figura 4.2 - Incidenza sul totale nazionale della spesa pubblica dei PSR 2007-2013 (valori in %)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione Lombardia (2016), PSR 2007-2013, Relazione finale di esecuzione 2015

La strategia regionale, declinata in 22 misure, è stata articolata nei quattro macro obiettivi previsti dal Reg. (CE) n. 1698/2005 sullo sviluppo rurale, ciascuno dei quali individua un asse prioritario di intervento:

- Asse 1 - Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale sostenendo la ristrutturazione, lo sviluppo e l'innovazione;
- Asse 2 - Miglioramento dell'ambiente e del paesaggio rurale sostenendo la gestione del territorio;
- Asse 3 - Miglioramento della qualità della vita e della diversificazione dell'economia nelle aree rurali;
- Asse 4 - LEADER.

Nell'ambito del Programma e per il perseguimento degli obiettivi di asse, è stata riconosciuta una preminente importanza agli interventi agroambientali e per il benessere degli animali, le politiche di forestazione, gli interventi a favore delle zone svantaggiate e Natura 2000 (asse 2) che, complessivamente, hanno intercettato il 47% delle risorse pubbliche disponibili (fig. 4.3⁹).

Un ulteriore aspetto che qualifica le scelte strategiche regionali è inerente al set di misure tese alla ristrutturazione e all'innovazione del capitale fisico (ammodernamento delle aziende agricole, forestali e agroalimentari, ecc.). L'obiettivo sotteso a tali interventi, che hanno assorbito il 39% delle risorse

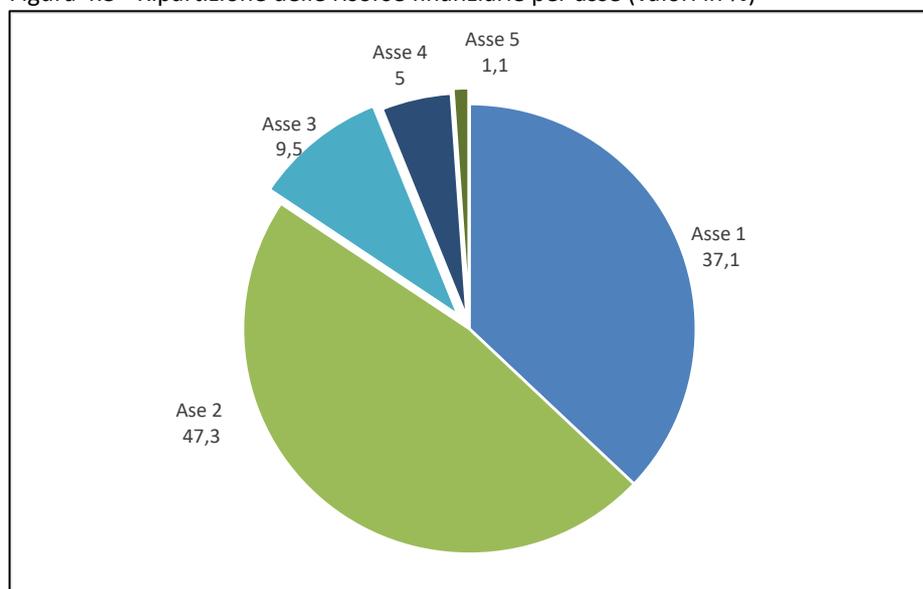
⁹ La ripartizione percentuale delle risorse per asse ha tenuto conto anche dell'assistenza tecnica che include tutte le attività volte alla preparazione, gestione, sorveglianza, valutazione, informazione e controllo degli interventi del Programma (art. 66 del Reg. (CE) n. 1698/2005)

disponibili, era quello di favorire negli imprenditori agricoli la piena consapevolezza delle dinamiche di mercato ed una maggiore propensione all'innovazione ed integrazione di filiera (asse 1).

La politica territoriale di sviluppo rurale si è posta altresì la finalità di garantire la permanenza delle popolazioni nelle aree rurali sostenendo, con circa il 10% delle risorse disponibili, il miglioramento della qualità della vita e la diversificazione dell'economia rurale per creare nuova occupazione (asse 3).

L'approccio LEADER (asse 4), che con la programmazione 2007-2013 trova piena applicazione nei PSR (Storti e Zumpano, 2010), ha avuto la finalità di integrare gli aspetti agricoli nelle attività di sviluppo locale per accrescere l'efficacia e l'efficienza della *governance* locale, sostenendo (con circa il 5% delle risorse complessive del programma) la costituzione e le attività dei partenariati tra soggetti pubblici e privati (Gruppi di Azione Locale).

Figura 4.3 - Ripartizione delle risorse finanziarie per asse (valori in %)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione Lombardia (2016), PSR 2007-2013, Relazione finale di esecuzione 2015

4.2. Gli interventi per la montagna a livello regionale

La strategia del PSR Lombardia 2007-2013 è stata imbastita all'interno di un sistema agricolo sensibilmente differenziato e dualistico, in cui da un lato si è cercato di accrescere la competitività di un modello aziendale professionale, localizzato prevalentemente in pianura, e dall'altro di dare una nuova identità alle aziende situate, per la maggior parte, nelle aree più marginali e svantaggiate (montagna), favorendone uno sviluppo di tipo multifunzionale.

Esaminando i dati del sistema di monitoraggio del Programma regionale sulla ripartizione del sostegno concesso nell'ambito delle varie misure ricadenti nelle ZS e per tipo di svantaggio (cfr. tab. 4.1), si osserva che la totalità delle domande ammesse e dei contributi concessi riguarda le sole aree montane, in quanto a livello regionale non sono state individuate altre tipologie di aree svantaggiate. Nello specifico, l'analisi della ripartizione territoriale delle domande e dei contributi tra aree svantaggiate e non, evidenzia

che dalle ZS è pervenuto il 29% delle domande ammesse ed il 30% dei contributi concessi.

Le tipologie di tabelle previste dal sistema di monitoraggio comunitario permette solo di fare la distinzione tra aree svantaggiate e non solo per gli assi 1 e 2; tale declinazione non è prevista per le misure dell'asse 3, come la misura 311 sulla diversificazione.

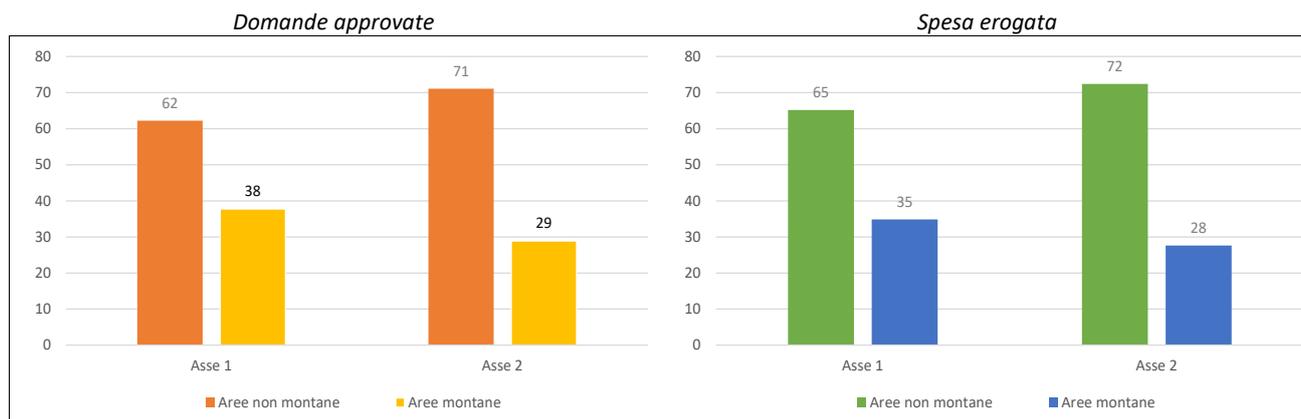
Tabella 4.1- Ripartizione del sostegno per aree svantaggiate e non nel PSR Lombardia 2007-2013 (valori assoluti al 31/12/2015)

Misura	Indicatore	Aree non svantaggiate	Aree svantaggiate			Totale
			Aree montane	Altre aree svantaggiate	Totale per aree svantaggiate	
112 - Avvio di giovani agricoltori	Numero di domande approvate	541	613	-	613	1.154
	Spesa pubblica	9.380.855	16.221.062	-	16.221.062	25.601.917
121 - Modernizzazione delle imprese agricole	Numero di domande approvate	1.677	610	-	610	2.287
	Spesa pubblica	124.090.598	46.146.403	-	46.146.403	170.237.001
122 - Miglioramento del valore economico delle foreste	Numero di domande approvate	7	128	-	128	135
	Spesa pubblica	573.582	9.303.566	-	9.303.566	9.877.148
214 - Pagamenti agroambientali	Numero di domande approvate	31.930	13.684	-	13.684	45.614
	Spesa pubblica	172.698.590	74.013.681	-	74.013.681	246.712.271
221 - Primo imboschimento di terreno agricolo	Numero di domande approvate	4.454	1.113	-	1.113	5.567
	Spesa pubblica	61.719.836	15.429.959	-	15.429.959	77.149.795
223 - Primo imboschimento di terreno non agricolo	Numero di domande approvate	9	4	-	4	13
	Spesa pubblica	272.053	116.594	-	116.594	388.647
Totale	Numero di domande approvate	38.618	16.152	-	16.152	54.770
	Spesa pubblica	368.735.514	161.231.265	-	161.231.265	529.966.779

Fonte: nostre elaborazioni su dati RAE 2016

Nella figura 4.4 vengono rappresentati i dati delle domande ammesse e dei contributi concessi aggregando le misure per asse del PSR, e secondo la localizzazione in area montana e non montana. Per entrambi gli assi del PSR sia il rapporto tra le domande ammesse che quello sui contributi risulta nettamente maggiore per le aree non montane.

Figura 4.4 - Incidenza delle domande ammesse e dei contributi concessi per aree montane e non nel PSR Lombardia 2007-2013 (valori in %)



Fonte: nostre elaborazioni su dati RAE 2016

Alla luce di quanto sopra brevemente richiamato, di seguito vengono presi in considerazione i principali risultati conseguiti dal Programma attraverso l'esame di quelle misure che, sulla base della logica dell'intervento e dei criteri di operatività, sono risultate più intimamente finalizzate a sostenere lo sviluppo delle aree montane:

- misura 121 - Ammodernamento delle aziende agricole;
- misura 221 - Indennità a favore degli agricoltori nelle zone montane;
- misura 311 - Diversificazione verso attività non agricole.

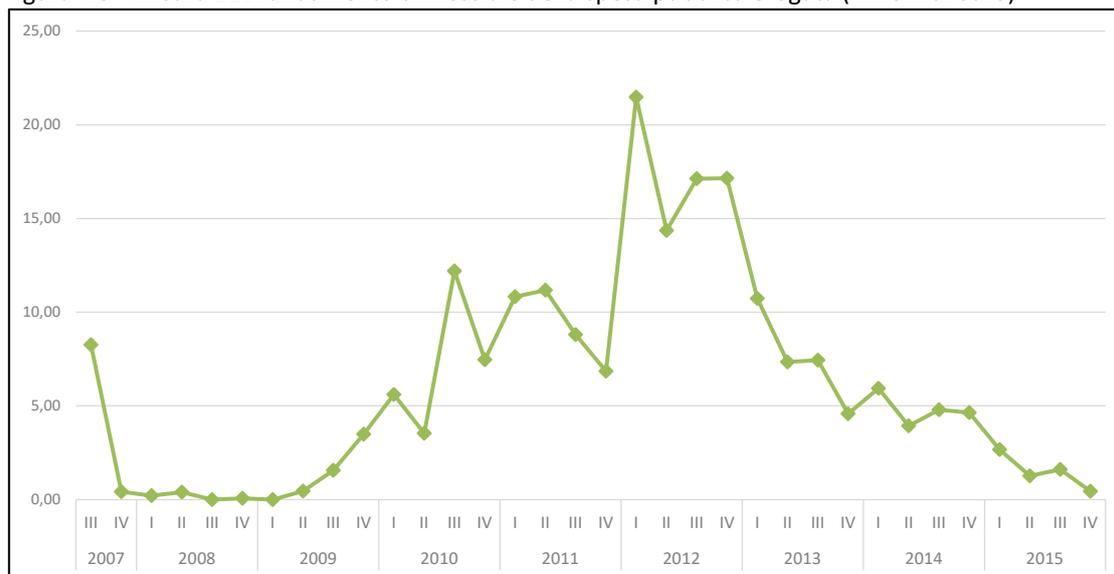
Nell'ambito dell'asse 1, la misura 121 del PSR Lombardia 2007-2013 concedeva un supporto per la realizzazione di investimenti, materiali o immateriali, di ammodernamento e di miglioramento delle aziende agricole. Gli interventi erano finalizzati all'innovazione, all'introduzione di nuove tecnologie, all'accrescimento del valore aggiunto, al perseguimento della qualità, al miglioramento dell'ambiente e della sicurezza sul lavoro. A fine programmazione, sulla misura si è registrato un valore della spesa pubblica – comprensiva della quota HC – di 197,5 milioni di euro, vale a dire più della metà di quanto erogato sull'asse 1 (53%).

Nel complesso, sulla misura 121 sono state supportate circa 2.412 aziende agricole, raggiungendo un livello di efficacia del 65% sul target previsto, per un volume totale dell'investimento attivato di 548,8 milioni di euro. Il 25% delle aziende sostenute aveva almeno il 50% della SAU ricadente in ZS.

Come osservabile dall'esame della figura 4.5, l'andamento finanziario della misura mostra una certa fiacchezza nella fase di avvio della programmazione, anni 2007-2009 caratterizzati da un numero di richieste di finanziamento al di sotto delle aspettative, ed una successiva progressione crescente (sostenuta inizialmente dai trascinamenti) concretizzatasi nel 2012, che rappresenta la fase di pieno regime del PSR. Infatti, come fanno osservare, anche, Sotte e Baldoni (2016) la politica di sviluppo rurale 2007-2013 ha

necessitato di una fase di rodaggio piuttosto lunga e, per la quasi generalità dei PSR italiani, tale fase si è protratta per almeno tre anni. In altri termini, i programmi sono diventati pienamente operativi solo nel 2011, mostrando, poi, tassi di crescita della spesa elevati soltanto in concomitanza dell'ultimo trimestre di ogni anno, evidentemente, in relazione all'applicazione della regola del disimpegno delle risorse comunitarie.

Figura 4.5 - Misura 121: andamento trimestrale della spesa pubblica erogata (milioni di euro)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Rete Rurale Nazionale (dati provvisori)

Con la misura 211 "Indennità compensativa in zone svantaggiate e montane"¹⁰, il PSR Lombardia 2007-2013 ha assicurato l'erogazione di aiuti volti a compensare i maggiori costi di produzione e l'insufficiente valorizzazione economica delle produzioni agricole, molto spesso di elevata qualità, che derivano dall'esercizio delle attività insediate nelle ZS.

Nell'ambito dell'asse 2 del Programma, la misura 211 ha garantito l'erogazione di aiuti per unità di superficie con i quali compensare, almeno in parte, i maggiori costi di produzione e l'insufficiente valorizzazione economica delle produzioni agricole, molto spesso di elevata qualità, che derivano dall'esercizio delle attività insediate nelle ZS. L'obiettivo sotteso all'intervento era quello di favorire la continuità dell'uso agricolo del territorio per attività di coltivazione e/o di allevamento.

L'importo delle indennità era compreso tra un minimo di 50 e un massimo di 300 euro/ha, in funzione del numero di ettari di SAU e con un meccanismo di modulazione finalizzato ad evitare fenomeni di sovra-compensazione del premio.

Sulla base dei dati rinvenuti dal sistema di monitoraggio regionale è possibile rilevare che il contributo medio erogato per ettaro si è attestato sui 205,55 €/ha.

A fine programmazione, sulla misura 211 risultano sovvenzionate 6.555 aziende agricole per un totale di 92.603 ettari di SAU ricadenti esclusivamente in area montana (tab. 4.2) pari, rispettivamente, al 126,1% e al 136% dei valori target previsti; la spesa pubblica complessivamente erogata ammonta a 74,2

¹⁰ La tipologia di intervento risulta in sostanziale continuità con il periodo di programmazione 2000-2006, integrando gli interventi delle precedenti misure E "Indennità compensativa in zone montane" ed F "Misure agroambientali: Azione 3 produzioni vegetali estensive e riconversione dei seminativi al regime sodivo".

milioni di euro. Si osserva mediamente un rapporto spesa pubblica/azienda di 11.325 euro ed un rapporto SAU/azienda di 14 ettari.

Benché le performance intercorse siano risultate piuttosto confortanti rispetto all'obiettivo di contrastare l'abbandono delle aree montane, è ragionevole ritenere che la sola misura 211 non possa essere considerata un driver in grado di condizionare le decisioni degli agricoltori sul proseguire o cessare l'attività nelle aree montane, senza tener conto degli aspetti socio-economici ed ambientali che, influenzando il livello della qualità della vita, condizionano le scelte dei singoli in questi territori. Lo stesso Rapporto di valutazione ex post del PSR Lombardia 2007-2013 (Agriconsulting, 2016) ha evidenziato, tra l'altro, il minor appeal generato dall'intervento nel corso degli anni, indicando un vistoso calo delle piccole aziende in montagna (-25% nel 2010 rispetto al Censimento del 2000) e della superficie agricola (con aumento del bosco), ed un consolidamento delle imprese di maggiori dimensioni, verosimilmente quelle dei fondovalle.

È evidente un superamento dei target (tab. 4.2) rispetto ai valori previsionali per quanto riguarda il numero di aziende beneficiare, la SAU e la spesa pubblica erogata, tuttavia l'indennità compensativa, da sola, non può essere considerata il fattore in grado di condizionare le decisioni degli agricoltori di proseguire o terminare l'attività nelle aree svantaggiate montane, senza tener conto degli aspetti socio-economici ed ambientali che influenzano la qualità della vita in questi territori caratterizzati da evidenti svantaggi. L'intervento ha però evidentemente contribuito e anche in modo rilevante al perseguimento degli obiettivi di conservazione della biodiversità attraverso una gestione sostenibile che interessa circa il 53% (valore dell'indicatore di risultato – R6: 98.487 ha) della superficie agricola presente nelle zone svantaggiate.

Tabella 4.2 - Misura 211: indicatori finanziari e fisici al 31/12/2015

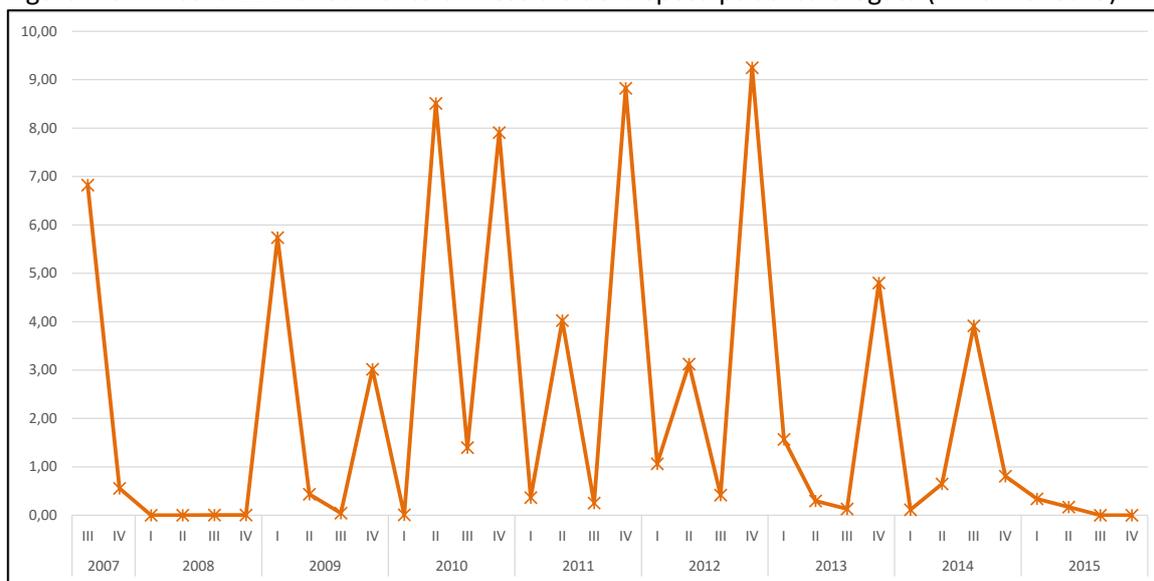
Indicatori	Valore		Indice di performance (%)
	Programmato	Realizzato	
Finanziari			
Spesa pubblica erogata (euro)	74.298.000	74.234.000	99,9
<i>di cui:</i>			
- ordinaria 2007-2013	66.713	66.816	100,2
- trascinamenti	7.585	7.418	97,8
Fisici			
Aziende beneficiare (n.)	5.200	6.555	126,1
SAU (ha)	68.073	92.603	136,0

Fonte: Regione Lombardia (2016), PSR 2007-2013, Relazione finale di esecuzione 2015

Infine, l'analisi temporale dell'andamento finanziario della misura testimonia una certa stabilità rispetto alla numerosità delle domande ricevute e ammesse (fig. 4.6). Con una certa probabilità, trattandosi di una indennità compensativa per gli agricoltori che operano in ZS, la quasi totalità dei potenziali beneficiari ha presentato domanda di aiuto.

Nel lungo periodo si nota, a conferma di quanto sopra riportato, una riduzione progressiva della spesa erogata dovuta al fatto che l'attività agricola in montagna è in lenta e graduale diminuzione.

Figura 4.6 - Misura 211: andamento trimestrale della spesa pubblica erogata (milioni di euro)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Rete Rurale Nazionale (dati provvisori)

La misura 311 “Diversificazione in attività non agricole” ha sostenuto l’integrazione di reddito dei componenti della famiglia agricola mediante la promozione della diversificazione verso le attività non tradizionalmente agricole, ma che con l’agricoltura condividono il contesto della ruralità.

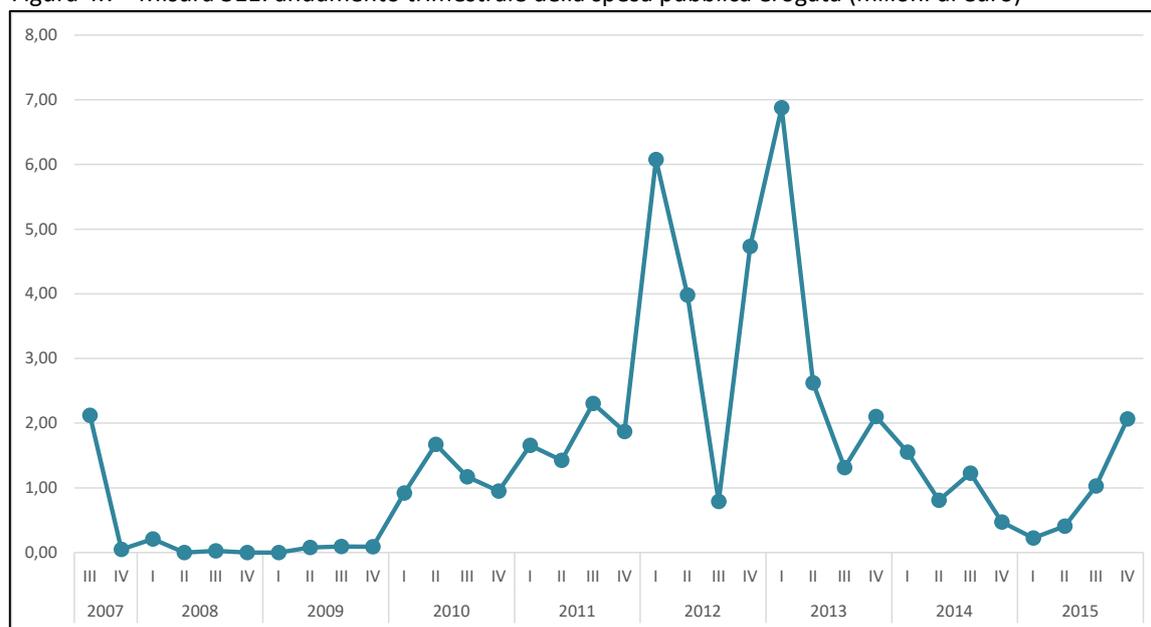
L’obiettivo principale della misura era quello di rivitalizzare, in termini economici e sociali, le aree rurali favorendo l’occupazione nelle aree più marginali e svantaggiate, nonché la tutela e la valorizzazione delle risorse endogene. Proprio per indirizzare il sostegno verso aziende e territori più bisognosi, sono stati identificati criteri di selezione per favorire l’accesso al sostegno dei beneficiari giovani, delle donne, delle zone a maggior grado di ruralità e delle imprese strutturalmente ed economicamente deboli.

Al 31/12/2015, le operazioni interamente finanziate ammontano complessivamente a 467, per un investimento totale realizzato di circa 157,8 milioni di euro. Come sottolineato nel Rapporto di valutazione ex post (Agriconsulting, 2016), il parco progetti sovvenzionato è risultato notevolmente inferiore alle attese (58% del target previsto); diversamente, il volume degli investimenti ha fatto registrare valori mediamente più consistenti del previsto (375.000 euro di spesa media contro un valore atteso di 180.000 euro).

Nonostante i meccanismi di selezione che le favorivano, le aree a maggior grado di ruralità della Lombardia hanno registrato solo il 20% delle domande finanziate e concluse, mostrando, quindi, qualche difficoltà nel fare emergere dal territorio una domanda adeguata, anche in conseguenza delle regole sul de minimis.

A livello finanziario (fig. 4.7) i pagamenti realizzati sulla misura 311 si riferiscono sia ai trascinamenti sia ai pagamenti 2007-2013. Anche per questa misura è evidente che il *take-off* vero e proprio è ascrivibile al biennio 2010-2011.

Figura 4.7 - Misura 311: andamento trimestrale della spesa pubblica erogata (milioni di euro)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Rete Rurale Nazionale (dati provvisori)

5. UNA LETTURA DI SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELLA MISURA 211

In questo capitolo, si riportano in sintesi gli esiti del processo di valutazione on-going previsto dalla programmazione 2007-2013 per l'intervento di indennità compensativa. La trattazione, quindi, riporta le principali conclusioni e rilevanze evidenziate dal valutatore indipendente del PSR 2007-13 della Regione Lombardia (Agriconsulting Spa) nei diversi documenti redatti e presentati, fino al documento finale di valutazione ex post, rilasciata nel 2016. In questa sede¹¹, si opera solo un riporto di questa documentazione, per fornire la visione della valutazione della misura 211, senza operare analisi aggiuntive o proporre nuove osservazioni e conclusioni.

5.1 La logica di intervento e l'attuazione

La strategia del PSR della Regione Lombardia si attua all'interno di un sistema agricolo sensibilmente differenziato e dualistico, in cui da un lato si cerca di accrescere la competitività di un modello aziendale professionale, localizzato prevalentemente in pianura, e dall'altro di dare supporto e, in alcuni casi, una nuova identità alle aziende situate nelle aree più marginali e svantaggiate (montagna), favorendone anche uno sviluppo multifunzionale.

L'implementazione della indennità compensativa a favore degli agricoltori che operano nelle aree svantaggiate di montagna costituisce una forma di sostegno diretto, volto a incentivare la loro permanenza sul territorio montano e la continuazione delle attività agricole. L'intervento, come già ricordato, si propone di compensare gli agricoltori dei costi aggiuntivi e della perdita di reddito derivanti dagli svantaggi che ostacolano la produzione agricola in montagna. L'indennità, consistente in un premio annuale, interessa in Lombardia solo le aree montane¹², dove gli svantaggi derivano principalmente da fattori ambientali (caratteristiche climatiche e morfologiche dei territori), che riducono le tipologie colturali e di allevamento economicamente e tecnicamente possibili e gravano negativamente sulla produttività agricola (Agriconsulting, 2010).

In termini di meccanismi¹³ di intervento, l'impegno richiesto al beneficiario consiste nel continuare l'attività agricola per almeno cinque anni dal primo pagamento, ottemperando ai requisiti di condizionalità, al rispetto del regime delle quote latte, dei limiti di carico di bestiame, alla natura e all'estensione delle coltivazioni e al possesso dei terreni. Le indennità sono variabili tra 50 e 300 euro/ha in funzione del numero di ettari di coltura praticata e con un meccanismo di modulazione, finalizzato ad evitare fenomeni di sovra-compensazione del premio. In particolare, l'intervento si è focalizzato verso il mantenimento delle aziende zootecniche con conduzione attiva delle superfici (3 UBA/HA) e delle aziende con coltivazioni di frutteti. L'intervento ha tenuto conto anche delle tradizionali pratiche di alpeggio.

L'impostazione dell'intervento risulta, nell'analisi del valutatore indipendente, quella di mitigare, almeno in parte, lo svantaggio ambientale ed economico a carico degli agricoltori, cercando in tal modo di favorire la continuità dell'uso agricolo del territorio. Inoltre, l'evoluzione di alcuni aspetti strutturali del sistema agricolo verificatasi nel decennio nelle aree svantaggiate montane, in confronto a quelle non svantaggiate, consente di confermare la pertinenza degli obiettivi della misura, in relazione ai fabbisogni diagnosticati nel Programma. Tali finalità concorrono all'obiettivo specifico dell'asse 2 del PSR di "salvaguardare l'agricoltura nelle zone svantaggiate di montagna, incentivando il mantenimento e la promozione di sistemi di produzione agricola sostenibile", a sua volta canalizzato su due obiettivi prioritari

¹¹ La paternità delle analisi e delle risultanze è da attribuire al valutatore indipendente; la attività di sintesi è attribuibile al gruppo di lavoro della Postazione Regionale della Rete Rurale per la Lombardia.

¹² La montagna include circa il 21% della SAU (Eurostat, 2007).

¹³ I provvedimenti regionali propedeutici all'avvio operativo della misura sono rappresentati dal documento sui Criteri di selezione, approvato dal Comitato di Sorveglianza, e riportati dalla DGR n. 6270/2007, avente per oggetto i Dispositivi di Attuazione Quadro (DAQ).

e comuni al PSN: la tutela del territorio (in particolare la difesa dai fenomeni di erosione e di dissesto idrogeologico) e la conservazione della biodiversità e la tutela e diffusione di sistemi agro-forestali ad alto valore naturalistico.

I dispositivi di attuazione, sopra esposti, risultano, secondo il valutatore indipendente, coerenti con i contenuti della azione, definendone i requisiti e le condizioni di applicazione, anche in continuità con il precedente periodo di programmazione 2000-2006.

Figura 5.1 - La logica di intervento della misura 211



Fonte: Agriconsulting, 2010

Tabella 5.1 - Alcune dimensioni di lettura sull'implementazione dell'intervento

Dimensione			
Modalità attuative	Concessione di una indennità annua (domanda di aiuto) per la conduzione di superfici destinate a coltivazioni di: prato, prato-pascolo, pascolo, frutteti, uliveti e vigneti; ubicate in aree di montagna		
Utilizzazione delle risorse finanziarie	Pagamenti al 31/12/2015 = € 74.234.000 (100% della dotazione finanziaria stanziata)		
Indicatori di output	Valore		Efficacia
	Realizzato	Obiettivo	
Aziende beneficiarie in zone montane (n.)	6.555	5.200	126%
SAU sovvenzionata in zone montane (ha)	92.603	68.073	136%
Indicatori di risultato	Realizzato	Obiettivo	Efficacia
Superficie soggetta a una gestione efficace che ha contribuito con successo:			
- alla biodiversità e alla salvaguardia di habitat agricoli e forestali di alto pregio naturale - R.6a (ettari)	98.487	68.073	144%
- a evitare la marginalizzazione e l'abbandono delle terre - R.6e (ettari)	98.487	68.073	144%

Fonte: Agriconsulting, 2016

In termini di capacità attuativa, l'esercizio valutativo si limita a confermare l'esecuzione molto positiva della misura:

- avanzamento procedurale: la misura 211 prevedeva impegni da confermare annualmente. Dal 2007 al 2015 sono stati aperti in totale 6 bandi con un totale di 35.879 domande pervenute e un

contributo ammesso a finanziamento pari a 68,6 milioni di euro;

- avanzamento fisico: rispetto agli obiettivi di realizzazione previsti, i valori target degli indicatori di prodotto “numero di aziende beneficiarie” e “SAU sovvenzionata” sono stati raggiunti e superati (rispettivamente, 126% e 136%), con una superficie oggetto di sostegno media per azienda leggermente maggiore rispetto ai valori programmati; viceversa, il sostegno medio per azienda mostra un valore inferiore (11.325 euro) a quello atteso (14.288 euro).

5.2 La lettura di sintesi degli effetti dell'intervento

Come riportato nel Rapporto di valutazione ex post (Agriconsulting, 2016), la formulazione del giudizio valutativo circa gli effetti della misura 211 ha riguardato la seguente domanda valutativa: «*Come e in che misura il sostegno ha contribuito a migliorare la situazione ambientale?*». Il valutatore indipendente ha previsto due criteri di analisi principali, di seguito riportati.

Criterio 1: Le indennità compensative hanno contribuito ad assicurare la continuazione dell'uso agricolo del suolo nelle zone di montagna.

Nell'attuale contesto evolutivo (riduzione delle imprese di montagna leggermente più intensa e concentrazione delle superfici e dei capi allevati), la valutazione del ruolo assunto dalla misura 211 nell'ostacolare la tendenza alla riduzione dell'uso agricolo del suolo risulta difficile. Le variazioni negative della SAT e della SAU, e con una riduzione nel numero di aziende, sono infatti influenzate da dinamiche di natura economica e sociale, oltre che, presumibilmente, dal sostegno delle indennità compensative. Tuttavia, una indicazione del contributo dell'intervento deriva dal confronto dell'indicatore comune di Risultato n. 6 con i precedenti indicatori di contesto. La “Superficie soggetta ad una gestione efficace del territorio che ha contribuito con successo ad evitare la marginalizzazione e l'abbandono delle terre (indicatore R.6e)” è di 98.487 ettari, pari a circa il 10% della SAU regionale totale nel 2010 e il 53% di quella ricadente in aree montane.

In merito alle indicazioni derivanti dalla lettura, svolta a partire dal campione RICA, della compensazione del differenziale di reddito da lavoro tra aree svantaggiate e non, in generale si confermano le situazioni di svantaggio in cui operano le aziende in montagna e quindi la pertinenza dell'intervento. In estrema sintesi, l'analisi svolta dal valutatore indipendente riconduce il valore della indennità compensativa alle ULT presenti in azienda, per un valore medio di circa 3.750 euro (aziende specializzate in erbivori), e confronta tale valore ai “deficit” di RN per ULT. L'analisi ha determinato come potenziale effetto di compensazione un 35% medio sul lavoro totale e del 31% su quello familiare.

Criterio 2: La continuazione dell'uso agricolo del suolo (attività di coltivazione e di allevamento) nelle zone di montagna ha contribuito al mantenimento di sistemi agricoli di ad alto valore naturale e alla biodiversità ad essi associata.

Nella superficie agricola finanziata dalla misura (98.487 ettari) risultano ostacolati i fenomeni di riduzione dell'uso agricolo del suolo. Sulla base di quanto riportato dal valutatore indipendente, l'impatto territoriale dell'intervento risulterebbe decisamente superiore, in quanto l'impegno al rispetto della condizionalità varrebbe non solo sulla superficie sovvenzionata, ma sull'intera superficie aziendale. In particolare, si evidenzia l'importanza assunta dai prati permanenti e dai pascoli (circa il 95% della totale) e, quindi, l'incidenza delle aziende zootecniche a carattere estensivo, in linea con gli indirizzi della misura di orientarsi su tecniche basate su sistemi di produzione a bassa intensità di capitali e di mezzi tecnici. Questo determina, secondo il valutatore, effetti positivi sulla biodiversità, in quanto stimola il mantenimento di criteri di gestione favorevoli alla diversità delle specie selvatiche e degli habitat, anche nel senso delle aree ad alto valore naturale. Inoltre, le superfici di intervento risultano caratterizzate da una relativa

concentrazione nelle aree territoriali rientranti nella Rete Natura 2000, diffuse nelle zone svantaggiate della regione, pari a circa 24.250 ettari.

Tabella 5.2 - Criteri e indicatori principali per la risposta alla domanda valutativa sull'intervento

Criterio	Indicatori	Valori raggiunti
1. L'indennità compensativa ha contribuito ad assicurare la continuazione dell'uso agricolo del suolo nelle zone di montagna	1.1 Superficie soggetta ad una gestione efficace del territorio, che ha contribuito con successo ad evitare la marginalizzazione e l'abbandono delle terre (ettari) (indicatore R.6e)	98.487 (53% SAU montana regionale)
	1.2 Variazione della SAU totale e della SAU media aziendale nelle zone montane (%) (periodo 2000-2010).	SAU totale: -19% SAU media: +8%
	1.3 Compensazione del differenziale di reddito da lavoro tra aree svantaggiate montane e aree non svantaggiate (%): - Reddito da lavoro totale - Reddito da lavoro familiare	35% 31%
Criterio	Indicatori	Valori raggiunti
2. La continuazione dell'uso agricolo del suolo (attività di coltivazione e di allevamento) nelle zone di montagna ha contribuito al mantenimento di sistemi agricoli di ad alto valore naturale e alla biodiversità ad essi associata	2.1 Superficie di intervento che concorre alla conservazione di habitat agricoli di alto pregio naturale (Indicatore di impatto I5) (ettari)	48.843
	2.2 Superficie di intervento che ricade nelle aree della rete Natura 2000 (ettari)	24.250

Fonte: Agriconsulting, 2016

In sintesi, le evidenze frutto del processo valutativo permettono alcune considerazioni finali da parte del valutatore indipendente:

- la misura ha contribuito a rispondere al fabbisogno regionale relativo ai fenomeni di abbondono e di marginalizzazione dell'uso agricolo del suolo, concorrendo al mantenimento dei beni pubblici connessi alle attività di coltivazione e di allevamento;
- il sostegno si è indirizzato correttamente verso i sistemi di produzione particolarmente sensibili verso la diversità nelle specie e negli habitat (obiettivo specifico dell'asse 2 di "salvaguardia e valorizzazione della biodiversità e del paesaggio agrario");
- è confermata la funzione di compensazione per l'indennità erogata dei deficit di reddito da lavoro tra aree svantaggiate e non, anche se tale compensazione risulta molto parziale;
- si conferma come l'indennità compensativa non sia un fattore chiave sulla scelta o meno di proseguire una attività agricola nelle aree svantaggiate, ma questo non inficia il fatto che l'intervento partecipi in modo significativo al reddito aziendale, affrontando in modo positivo i rischi di abbandono.

6. L'INDENNITÀ COMPENSATIVA E L'EQUO INDENNIZZO

Negli ultimi cicli di programmazione degli interventi di sviluppo rurale, le valutazioni in merito alla implementazione delle indennità compensative in montagna si sono spostate, rispetto a quando l'intervento si collocava nell'alveo degli interventi strutturali, verso una lettura quasi esclusivamente ambientale; la dimensione sociale ha perso di rilevanza ed è stata cancellata una specifica domanda valutativa legata alla capacità dell'indennità compensativa di frenare il processo di abbandono dell'agricoltura di montagna, agendo sulla redditività delle imprese. In questa sede, si intende, quindi, riproporre un orientamento più economico e sociale a partire dal quesito valutativo proposto nella programmazione 2000-2006 dal documento STAR VI/12004/00: «**in che modo il premio erogato con la misura copre il reale svantaggio della produzione in aree montane?**»

L'approccio di risposta proposto è quello definito di equo indennizzo e indicato da Seroglia e Trione (2002), ai cui lavori si rimanda per i dettagli metodologici.¹⁴ La fonte di informazioni utilizzata è la Banca Dati RICA, che rappresenta la principale fonte armonizzata di carattere economico sulle aziende agricole, per gli anni 2010, 2011, 2012. Le osservazioni si sono limitate agli indirizzi produttivi specializzati più presenti nei territori montani lombardi.

L'approccio di equo indennizzo prende avvio dalla stima del deficit di reddito aziendale causato dalla localizzazione nelle aree montane della Lombardia. Si intende, in estrema sintesi, confrontare le condizioni tecnico-economiche e i risultati economici delle aziende montane con simili realtà (indirizzo produttivo, dimensione economica¹⁵) in zone non svantaggiate, vale a dire di pianura o di collina, che costituiscono un gruppo di controllo. In altri termini, si ipotizza che il confronto tra il gruppo target e controllo permetta di stimare in che misura le cause dello svantaggio¹⁶ agiscono a condizionare al redditività delle imprese. Il deficit aziendale, calcolato in relazione alle unità di lavoro familiari (ULF), è quindi stimato dalla differenza tra il RN rilevato presso le unità trattate, al netto dell'indennità già percepita, e il reddito del controllo. Nella tabella 6.1, sono riportati alcuni indicatori strutturali per le tipologie di aziende più frequenti nella montagna lombarda: allevamento bovino, allevamento di altri erbivori (in gran parte ovi-caprino), frutticole e viticole, distinte anche in base alla loro dimensione economica. In generale, il gruppo di controllo risulta composto da aziende mediamente più consistenti per SAU e UBA. Diversamente le ULF medie risultano simili al gruppo di controllo, che, essendo situato in pianura e collina, può avvalersi di una maggiore meccanizzazione. Nel caso della frutta e della vite questo divario non è così significativo, trattandosi di coltivazioni che necessitano in ogni caso di consistente lavoro manuale.

¹⁴ La metodologia è stata utilizzata in diverse attività valutative: Valutazione nazionale del Regolamento (CE) n. 950/97, valutazione del PSR 2000-2006 delle Regioni Piemonte e Valle d'Aosta, valutazione del PSR della Regione Piemonte 2007-13 e altre.

¹⁵ La classificazione aziendale OTE/DE è il metodo più adatto a procedere a un confronto tra realtà aziendali simili e più usato in letteratura. In merito ai dettagli metodologici, si rimanda a Seroglia e Trione, 2002.

¹⁶ Difficili condizioni climatiche, acclività del territorio, scarsa produttività dei suoli, minore produttività degli allevamenti, difficoltà logistiche per lo spostamento delle merci e dei mezzi meccanici

Tabella 6.1 - Informazioni strutturali medie del gruppo beneficiario e del gruppo di controllo

Tipologia di azienda	Trattate			Controllo		
	Aziende	UBA o SAU	ULF	Aziende	UBA o SAU	ULF
Bovini da latte - grandi	57	24,70	1,59	38	31,79	1,10
Bovini da latte - medie	31	69,77	1,86	234	172,00	1,96
Erbivori - piccole	9	8,52	0,83	17	11,82	0,88
Erbivori - medie	16	28,51	1,07	61	29,36	1,06
Erbivori - grandi	11	129,55	0,98	37	286,55	1,72
Fruttiferi - piccole	11	2,59	1,28	10	2,37	0,81
Fruttiferi - medie	36	3,38	1,73	12	6,52	1,17
Viticolture - medie	22	4,85	1,23	45	5,38	1,08

Fonte: nostre elaborazioni su dati RICA

Confrontando il gruppo trattato con il gruppo di controllo in merito alla variabile di reddito netto, calcolato come media sul gruppo, e al netto dell'intervento¹⁷ emergono due situazioni diverse: il caso in cui si evidenzia un deficit anche consistente e il caso in cui non si evidenzia alcun svantaggio di reddito.

Per quanto concerne le aziende specializzate in bovini e di grandi dimensioni economiche, non si evidenzia un deficit, per le aziende montane, probabilmente perché spesso la trasformazione del latte avviene all'interno dell'azienda stessa ed è presente la vendita dettaglio, in modo da contenere in azienda il massimo del valore aggiunto. Nel caso degli allevamenti da latte di medie dimensioni, si osserva una situazione di deficit in rapporto al controllo; in questo caso la redditività derivante dalla trasformazione potrebbe non essere sufficiente a compensare il maggior reddito medio del gruppo di controllo, dovuto a processi più intensivi e anche alla portata dei premi del primo pilastro¹⁸. Inoltre per il triennio veniva riconosciuto il premio qualità del latte, erogato in base alla quantità di latte prodotto e venduto/trasformato dall'azienda.

In merito al raggruppamento degli erbivori di piccole dimensioni economiche, si riscontra una situazione di deficit, ma si tratta per lo più di aziende marginali. Il RN di questo gruppo, infatti, risulta decisamente contenuto in termini assoluti, ma anche la situazione di controllo evidenzia una condizione simile. Dal confronto tra aziende di erbivori di medie dimensioni economiche, si può stimare una condizione di assenza di deficit, una situazione riportabile alla trasformazione del latte in formaggio per le aziende di montagna quale fattore di competitività rispetto al controllo¹⁹. Per il gruppo erbivori di grandi dimensioni, si rileva nuovamente una condizione di deficit. La trasformazione e la vendita diretta dei prodotti non sembra sufficiente a coprire il delta derivante dall'adozione di tecniche intensive che caratterizzano il gruppo di controllo.

¹⁷ In merito alla scelta di stimare il RN al netto della indennità e non di tutti gli aiuti pubblici, si rimanda a Seroglia e Trione (2002).

¹⁸ Nel periodo preso in considerazione, i pagamenti, legati anche alla tipologia colturale, della politica agricola comune è stata più favorevole alle aziende di pianura, con maggiore estensione di superficie a seminativo, rispetto ai pascoli e ai prati tipici delle aziende di montagna.

¹⁹ Un altro elemento di valorizzazione delle aziende montane potrebbe essere costituito dalle cosiddette attività connesse alla pratica agricola, come l'agriturismo o la vendita diretta dei prodotti aziendali.

Tabella 6.2 - Stima del deficit in termini di reddito netto medio

Tipologia di azienda	Trattate			Controllo		Delta reddito medio	
	Aziende	RN	IC	Aziende	RN	RN-IC	Deficit stimato
Bovini da latte - grandi	57	40.180	3.724	38	25.464,00	36.456	10.992
Bovini da latte - medie	31	128.221	10.178	234	229.989,00	118.043	-111.946
Erbivori - piccole	9	5.058	795	17	7.129,00	4.263	-2.866
Erbivori - medie	16	39.753	3.105	61	17.145,00	36.648	19.503
Erbivori - grandi	11	44.542	16.489	37	203.448,00	28.053	-175.395
Fruttiferi - piccole	11	18.388	403	10	51,50	17.985	17.934
Fruttiferi - medie	36	35.428	522	12	10.734,00	34.906	24.172
Viticultura - medie	22	38.553	874	45	17.564,00	37.679	20.115

Fonte: nostre elaborazioni su dati RICA

Per i fruttiferi, sia di piccole sia di medie dimensioni economiche, non si ravvisa una condizione media di deficit, mentre le aziende specializzate in viticoltura di medie dimensioni economiche mostrano performance reddituali in media migliori del controllo. Le imprese situate in montagna, infatti, hanno spesso coltivazioni di vite a denominazione, con trasformazione interna e vendita diretta. Nel gruppo di controllo, invece, le aziende sono nella maggioranza dei casi quelle situate in territori anch'essi potenzialmente con denominazione, ma il prezzo (sia dell'uva che del vino) varia in modo marcato a seconda della destinazione: vini DOP o vini "da tavola". Inoltre la trasformazione interna nelle aziende di controllo risulta molto meno presente.

Analizzati gli scarti in termini medi, infine, si è proceduto a stimare il deficit per ogni singola azienda trattata rispetto alla media del gruppo di controllo, al fine di evidenziare, in presenza di uno scarto negativo, la capacità dell'indennità erogata di compensare lo svantaggio eventualmente rilevato e di effettuare, quindi, un equo indennizzo. La differenza tra premio erogato e valore del deficit stimato presenta risultati diversi in base alla classificazione OTE/DE. Negli allevamenti specializzati nei bovini da latte di maggiori dimensioni economiche l'incidenza di aziende con un deficit in termini di RN/ULF risulta consistente: quasi due aziende su tre osservate mostra una situazione non performante. Tuttavia, le indennità erogate sembrano non arrivare a compensare tale delta (IC minore del 50% del deficit) nella maggior parte dei casi. Solo una quota ridotta mostra una indennità sufficiente (tra il 50% e il 90% del deficit) e una quota minima si dimostra a rischio di sovra compensazione (IC maggiore del 90% del deficit). Un quadro simile, e più critico, si osserva per gli allevamenti da latte di dimensioni economiche medie.

Anche per quanto riguarda gli allevamenti con altri erbivori, si deve evidenziare, per la classe di più grande dimensione economica, una diffusa situazione di deficit e una limitata capacità dell'intervento di operare una compensazione adeguata. Diversamente, le aziende di medie dimensioni economiche mostrano un quadro migliore, con minore presenza di deficit e maggiore capacità compensativa, mentre per le piccole si osserva una diffusa condizione di deficit, ma anche una indennità più adeguata e in diversi casi anche in grado di produrre sovra compensazione.

Relativamente alle imprese specializzate in frutticoltura non si possono evidenziare casi in cui il RN/ULF sia inferiore al controllo, mentre la presenza di situazioni di deficit rispetto al controllo sono abbastanza diffuse nel gruppo delle aziende vitivinicole (45%), ma in questi casi il premio pagato si rileva del tutto inadeguato a compensare lo svantaggio stimato.

Tabella 6.3 - Stima dell'equo indennizzo

Tipologia di azienda	Aziende				Incidenza%			
	Presenza deficit	IC<50	50<IC>90	IC>90	Presenza deficit	IC<50	50<IC>90	IC>90
Bovini da latte - grandi	35	28	6	1	61%	80%	17%	3%
Bovini da latte - medie	26	24	0	2	84%	92%	0%	8%
Erbivori - piccole	6	4	1	1	67%	67%	17%	17%
Erbivori - medie	7	6	1	0	44%	86%	14%	0%
Erbivori - grandi	11	10	1	0	100%	91%	9%	0%
Fruttiferi - piccole	0	0	0	0	0%	--	--	--
Fruttiferi - medie	0	0	0	0	0%	--	--	--
Viticoltura - medie	10	9	0	1	45%	90%	0%	10%

Fonte: nostre elaborazioni su dati RICA

7. PRINCIPALI CONCLUSIONI

La montagna e, più in generale, le ZS della Lombardia, evidenziano difficoltà naturali e territoriali che limitano fortemente la redditività dell'agricoltura, un'agricoltura che in queste zone presenta caratteristiche di forte marginalità con livelli di reddito lordo per unità di lavoro e per azienda nettamente inferiori alla media regionale.

I dati sul settore agricolo registrati nel periodo intercensuario (ISTAT, 2013) sembrerebbero confermare la debolezza dell'agricoltura montana lombarda – caratterizzata dalla prevalenza di sistemi agricoli di tipo estensivo – che sta determinando una progressiva diminuzione della superficie coltivata e della numerosità aziendale, nettamente al di sopra di quanto rilevato per le aree non svantaggiate. Tale processo, brevemente sintetizzato, si accompagna, nelle due aree, ad un fenomeno di concentrazione delle superfici e dei capi allevati in un numero inferiore di aziende, con conseguente aumento della loro dimensione fisica media.

In siffatto scenario si inserisce il regime delle IC considerato, in letteratura e dagli operatori, uno strumento rilevante per la montagna italiana, nonostante la sua natura principalmente settoriale (DAX, 2005).

In termini di valutazione, la misura è considerata strategica, soprattutto per contribuire al mantenimento delle attività agricole, e della popolazione rurale di conseguenza, ma spesso non sufficiente a compensare i reali svantaggi (Seroglia e Trione, 2002; Cagliari et al., 2007). Più in particolare, le valutazioni svolte sull'intervento pongono in luce la necessità che l'intervento sia inserito in un contesto coordinato di tutte le politiche agenti sui territori montani, e non solo agricole o di sviluppo rurale (Cagliari e Trione, 2005, 2008; Giau, 2003). I diversi Rapporti di valutazione del PSR Lombardia 2007-2013 (Agriconsulting, vari anni) hanno evidenziato, tra l'altro, il minor appeal generato dall'intervento nel corso degli anni, indicando un vistoso calo delle piccole aziende in montagna e della superficie agricola con aumento del bosco, cui si accompagna il fenomeno della concentrazione della superficie e dei capi allevati in un numero inferiore di aziende, con un aumento della dimensione fisica media (Agriconsulting, 2016).

Come già emerso in altri lavori (NUVAL, 2016), si deve confermare una limitata capacità dell'intervento di offrire una compensazione agli svantaggi del produrre in aree di montagna. L'analisi delle informazioni contenute nella banca dati RICA evidenzia una distanza significativa tra il valore dello svantaggio stimato, quando presente, e la quota compensata dall'indennità, tanto che nella maggior parte dei casi osservati, infatti, si segnalano situazioni di sotto compensazione.

Si ribadisce, allora, come l'intervento resti rilevante come strumento di accompagnamento di altre politiche, ma che da solo risulti poco consistente e non in grado di incidere sui processi di sviluppo. Un possibile miglioramento potrebbe essere legato ai meccanismi di implementazione, come i criteri di selezione o la modulazione dei premi anche in relazione alla tipologia produttiva, in quanto le coltivazioni permanenti sembrano mostrare uno svantaggio più limitato rispetto a quello che interessa le foraggere. Tuttavia, dopo anni di implementazioni in continuità con il passato, forse è giunto il momento di porre l'indennità compensativa per i territori di montagna al centro di una riflessione più ampia sul suo ruolo nello sviluppo rurale proponendo, ad esempio, una differente modalità di misurare lo svantaggio aziendale e, quindi, di corrispondere l'indennità.

Riferimenti bibliografici

Agriconsulting Spa (2010), Rapporto di valutazione in itinere del PSR Lombardia 2007-2013, Roma.

Agriconsulting Spa (2013), Aggiornamento del Rapporto di valutazione in itinere del PSR Lombardia 2007-2013, Roma.

Agriconsulting (2016), Rapporto di valutazione ex post del PSR Lombardia 2007-2013, Roma.

Arzeni A., Pecci F. (2012), L'agricoltura che cambia: il sesto Censimento tra passato e futuro, Agrirerionieuropa Anno 8, Numero 31, Dicembre 2012.

Arzeni A., Sotte F. (2013), Lo sviluppo imprenditoriale agricolo nelle aree montane, Agriregionieuropa Anno 9, Numero 34, Settembre 2013.

Baldi M., Marcantoni M. (2016) (a cura di), La "quota dello sviluppo". Una nuova mappa socio-economica della montagna italiana, Censis - Trentino School of Management, Franco Angeli Editore, Milano.

Borsotto P., Storti D., Trione S., Cagliero R. (2010), Le zone svantaggiate e le altre zone con svantaggi specifici in Storti D., Zumpano C., (a cura di), Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi in Italia, Rapporto 2008/2009, INEA, Roma.

Cagliero R., Storti D., Trione S. (2005), Il regime comunitario delle zone svantaggiate agricole: stato dell'arte e esigenze di revisione in Mantino, Monteleone, Storti (a cura di), Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Un bilancio di metà percorso, Rapporto 2003-2004, pp. 175-189, INEA Roma.

Cagliero R., Trione S. (2008), Più sostegno all'agricoltura di montagna in un approccio integrato, Agriregionieuropa Anno 4, Numero 15, Dicembre 2008.

Cesaro L., Morongiu S. (2013), L'agricoltura di montagna svantaggio o risorsa?, RRN Magazine, Numero 6, aprile 2013.

Corrado F., Dematteis G. (2016) (a cura di), Riabilitare la montagna, Scienza del territorio, Rivista di studi territorialisti, numero 4/2016, Firenze University Press. ISSN (print) 2384-8774.

Corte dei Conti Europea (2003), Relazione speciale n. 4/2003 sullo sviluppo rurale: il sostegno alle zone svantaggiate, GUCE C 151 del 27 giugno 2003.

Dal Bianco A., Secomandi R. (2016), Politiche e risorse regionali per lo sviluppo della montagna lombarda. Paper presentato alla XXXVII Conferenza scientifica annuale AISRe, Ancona, 20-22 Settembre.

Dal Bianco A., Secomandi R. (2017), I diversi sentieri di crescita della montagna lombarda: quale rapporto con le risorse e le politiche di Regione Lombardia. Paper presentato alla XXXVIII Conferenza scientifica annuale AISRe, Cagliari, 20-22 Settembre.

Dax, T (2005), The Redefinition of Europe's Less Favoured Areas Paper for 3rd Annual Conference - Rural Development in Europe, London, 15-16 November 2005.

Dematteis G. (2013), La montagna nella strategia per le aree interne 2014-2020, Agriregionieuropa Anno 9, Numero 34, Settembre 2013.

Engelmaier G. (2010), "La montagna, le zone svantaggiate e la riforma della PAC", Quaderni SoZooAlp, 6, 2010, pp. 23-29.

Giau B. (2003), Gli strumenti di intervento per la montagna e le aree svantaggiate. Sintesi dei lavori. Atti del Convegno "Il futuro delle politiche di sviluppo rurale in Italia. Verso la seconda conferenza europea sullo sviluppo rurale". Roma, 29-30 ottobre 2003.

INEA (2000), Linee metodologiche e istruzioni per la gestione dei dati RICA. Continea 7, INEA, Roma

IRES - PIEMONTE (2011), valutazione tematica delle strategie regionali attivate a sostegno dello sviluppo integrato del territorio montano nel periodo di programmazione 2000-2006, Contributi di ricerca, Torino.

ISTAT (2013), 6° Censimento generale dell'agricoltura in Lombardia. Risultati definitivi, Roma.

Ministero per le Politiche Agricole Alimentari e Forestali (2007), Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo rurale (art. 11 Reg. Ce 1698/2005), 5 luglio 2007, approvato dalla Conferenza Stato Regioni il 1 agosto 2007 e dalla Commissione europea il 26 settembre 2007.

Nomisma (2008), XI Rapporto Agricoltura. La competitività dell'agricoltura italiana di fronte ai nuovi scenari evolutivi, Bologna

NUVAL Piemonte(2016), Valutazione ex post del Programma di sviluppo Rurale 2007-2013 della Regione Piemonte, Torino.

Pretolani R. (2003), I fattori della competitività a livello aziendale, in Casati D. (a cura di) La competitività dei sistemi agricoli italiani, Atti del XXXVI Convegno di Studi, Milano, 9-11 settembre 1999, Società Italiana di Economia Agraria, Franco Angeli, Milano

Seroglia G., Trione S. (2002), L'equo indennizzo alle imprese agricole nelle zone montane e svantaggiate. Il caso della Valle d'Aosta, INEA, Analisi regionali, Roma.

Sotte F., Baldoni E. (2016), La spesa Pac in Italia (2008-2014), Associazione Alessandro Bartola - Studi e ricerche di economia e di politica agraria, Collana Economia Applicata, vol. 4, ano 2016. Quaderno n. 3 del Comitato Scientifico CIA-AAB, Ancona.

Storti D. (2010), Le zone agricole svantaggiate: ieri, oggi, domani, Agriregionieuropa Anno 9, Numero 34, Settembre 2013.

Storti D., Zumpano C. (a cura di) (2010), Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi in Italia, Rapporto 2008/2009, INEA, Roma.

ALLEGATI

Allegato a - Tabelle di dettaglio su dati del Censimento dell'agricoltura

Tabella a.1 - Aziende con coltivazioni e ripartizione degli utilizzi della SAT per fascia altimetrica. Lombardia

	Superfici (ha)					
	Anni		Variazioni		Incidenza (%)	
	2000	2010	Absolute	Percentuali	2000	2010
Montagna	420.516	316.230	-104.286	-24,8	31	26
superficie agricola utilizzata (SAU)	212.018	173.578	-38.440	-18,1	20	18
di cui: seminativi	8.253	7.123	-1.129	-13,7	1	1
coltivazioni legnose agrarie	4.147	4.471	324	7,8	13	12
prati permanenti e pascoli	199.452	161.875	-37.577	-18,8	72	69
Collina	123.619	115.955	-7.664	-6,2	9	9
superficie agricola utilizzata (SAU)	96.858	91.962	-4.896	-5,1	9	9
di cui: seminativi	55.029	49.666	-5.363	-9,7	8	7
coltivazioni legnose agrarie	20.905	22.549	1.644	7,9	64	62
prati permanenti e pascoli	20.781	19.634	-1.147	-5,5	8	8
Pianura	806.291	797.022	-9.269	-1,1	60	65
superficie agricola utilizzata (SAU)	730.661	721.286	-9.375	-1,3	70	73
di cui: seminativi	667.240	658.473	-8.767	-1,3	91	92
coltivazioni legnose agrarie	7.393	9.464	2.071	28,0	23	26
prati permanenti e pascoli	55.656	53.082	-2.574	-4,6	20	23
Totale	1.350.426	1.229.207	-121.219	-9,0	100	100
superficie agricola utilizzata (SAU)	1.039.537	986.826	-52.711	-5,1	100	100
di cui: seminativi	730.521	715.263	-15.259	-2,1	100	100
coltivazioni legnose agrarie	32.445	36.484	4.039	12,4	100	100
prati permanenti e pascoli	275.888	234.591	-41.297	-15,0	100	100

Fonte: ISTAT, 5° e 6° Censimento generale dell'agricoltura (anni 2000 e 2010)

Tabella a.2 - Aziende con allevamenti per fascia altimetrica, numero di capi e specie, per principali tipologie di allevamento in montagna

Zona altimetrica	Tipologia di specie	2010		Variazione % 2000-2010		2000	2010
		Numero di aziende	Numero di capi	Numero di aziende	Numero di capi	Capi/azienda	Capi/azienda
Montagna	Totale bovini	4.935	77.820	-24,3	-13,4	13,8	15,8
	Totale equini	2.478	9.122	18,7	47	3	3,7
	Totale ovini	1.196	59.134	-40,3	14,3	25,8	49,4
	Totale caprini	1.528	37.624	-29,9	-3,7	17,9	24,6
	Tutte le voci	7.632	..	-19,8			
Collina	Totale bovini	2.414	107.722	-14,4	-10,1	42,5	44,6
	Totale equini	1.404	8.998	50,2	69,2	5,7	6,4
	Totale ovini	263	14.014	-22,6	6,6	38,7	53,3
	Totale caprini	355	6.725	-17,1	40,9	11,1	18,9
	Tutte le voci	3.940	..	-9			
Pianura	Totale bovini	7.369	1.299.449	-28,7	-7	135	176,3
	Totale equini	1.782	12.076	12,6	35,9	5,6	6,8
	Totale ovini	200	32.611	-8,7	27,8	116,5	163,1
	Totale caprini	327	13.356	-32,9	140	11,4	40,8
	Tutte le voci	10.492	..	-26,9			
Totale	Totale bovini	14.718	1.484.991	-25,2	-7,6	81,6	100,9
	Totale equini	5.664	30.196	23	48	4,4	5,3
	Totale ovini	1.659	105.759	-35,3	17	35,3	63,7
	Totale caprini	2.210	57.705	-28,6	16,8	16	26,1
	Tutte le voci	22.064	..	-21,8			

Fonte: ISTAT, 5° e 6° Censimento generale dell'agricoltura (anni 2000 e 2010)

Tabella a.3 Una lettura di sintesi: confronto fra montagna e pianura per le principali tipologie aziendali

Tipologia	SAU ad Azienda	GG lavoro /ettaro	SO/ettaro	SO/Azienda	GG/SO
Aziende specializzate in bovini (latte)	estensiva	meno lavoro	molto più basso	molto ridotto (aziende di piccole dimensioni)	oltre 2,5 volte in più di lavoro
Aziende specializzate ovini, caprini ed altri erbivori	estensiva	meno lavoro	più basso	ridotto, massimo del 20%	25% in più di lavoro
Aziende specializzate in frutticoltura	più intensiva	più lavoro	simile	ridotto	40% in più lavoro
Aziende specializzate nella viticoltura	più intensiva	molto più lavoro	simile	simile	oltre 2,5 volte in più di lavoro
Generale	minori dimensioni delle aziende	più lavoro del 30%	molto più basso	molto ridotto (aziende di piccole dimensioni)	quasi 5 volte di lavoro in più

Fonte: nostre elaborazione su dati del 6° Censimento Generale dell'Agricoltura, 2010 (ISTAT, 2013)

Allegato b - Tabelle di dettaglio sugli interventi del PSR 2007-13

Tabella b.1 - Avanzamento finanziario PSR Lombardia e tasso di esecuzione al 31/12/2015 per gli assi 1 e 2 (valori assoluti in milioni di euro)

	Spesa pubblica		
	Programmata	Sostenuta	
111 - Formazione, informazione e diffusione della conoscenza	7.273	7.244	111 100%
112 - Insediamento di giovani agricoltori	25.602	25.651	112 100%
113 - Prepensionamento	33	33	113 100%
114 - Ricorso a servizi di consulenza	14	14	114 100%
115 - Istituzione di servizi di gestione, aiuto e consulenza	188	188	115 100%
121 - Ammodernamento delle aziende agricole*	197.349	196.728	121 100%
122 - Migliore valorizzazione economica delle foreste	9.877	9.877	122 100%
123 - Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli	54.793	53.915	123 102%
124 - Cooperazione	5.017	5.017	124 100%
125 - Miglioramento e sviluppo delle infrastrutture	66.009	64.273	125 103%
126 - Ripristinare il potenziale della produzione agricola	13	13	126 100%
132 - Sostegno agli agricoltori che partecipano ai sistemi di qualità	2.338	2.371	132 99%
133 - Attività di informazione e promozione dei prodotti di qualità	2.187	2.187	133 100%
Totale Asse 1	370.692	365.510	Asse 1 101%
211/212 - Indennità a favore degli agricoltori nelle delle zone montane	74.234	74.298	211-212 100%
214 - Pagamenti agroambientali	211.778	205.036	214 103%
216 - Investimenti non produttivi	18.286	18.287	216 100%
221 - Imboschimento di terreni agricoli	77.150	77.221	221 100%
223 - Imboschimento di superfici non agricole	389	389	223 100%
226 - Ricostituzione del potenziale forestale	24.372	24.394	226 100%
Totale Asse 2	406.208	399.625	Asse 2 99%

Legenda: (*) comprensivo di risorse aggiuntive Health check e Recovery plan

Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione Lombardia (2016), PSR 2007-2013, Relazione finale di esecuzione 2015

Tabella b.2 - Avanzamento finanziario PSR Lombardia e tasso di esecuzione al 31/12/2015 per gli assi 3 e 4 (valori assoluti in milioni di euro)

	Spesa pubblica		
	Programmata	Sostenuta	
311 - Diversificazione verso attività non agricole	50.919	51.388	311 99%
312 - Sostegno e alla creazione allo sviluppo di imprese	2.466	2.466	312 100%
313 - Incentivazione di attività turistiche	4.544	4.576	313 99%
321 - Servizi essenziali per economia e popolazione rurale*	12.736	13.451	321 95%
323 - Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale	24.054	23.520	323 102%
331 - Formazione e informazione	1.218	1.218	331 100%
Totale Asse 3	95.938	96.619	Asse 3 99%
411/412/413 - Attuazione di strategie di sviluppo locale	44.198	44.577	411-412-413 99%
421 - Cooperazione	1.303	1.303	421 100%
431 - Costi di gestione, acquisizione competenze, animazione	5.735	5.300	431 108%
Totale Asse 4	51.236	51.180	Asse 4 100%

Legenda: (*) comprensivo di risorse aggiuntive Health check e Recovery plan

Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione Lombardia (2016), PSR 2007-2013, Relazione finale di esecuzione 2015