



## Gli effetti della politica di sviluppo rurale 2007-2013

Il bilancio dell'esperienza



# Gli effetti della politica di sviluppo rurale 2007-2013

---

**Documento realizzato nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-20**  
**Piano di azione biennale 2017-18 CREA -PB Scheda progetto 4.1 "Monitoraggio strategico"**

Autorità di gestione: Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo  
Ufficio DISR2 - Dirigente: Paolo Ammassari

Responsabile e cura del documento: Serena Tarangioli e Barbara Zanetti

Testi: Elisa Ascione, Roberto Cagliero, Simonetta De Leo, Annalisa Del Prete, Raffella Di Napoli, Giuseppe Gargano, Rita Iacono, Francesco Licciardo, Davide Longhitano, Antonio Papaleo, Raoul Romano, Serena Tarangioli, Antonella Trisorio, Alessandra Vaccaro, Laura Viganò, Barbara Zanetti

Cartografie ed elaborazioni dati: Stefano Tomassini, Davide Longhitano, Valentina Lasorella

Segreteria di redazione: Anna Lapoli

Impaginazione e grafica: Sofia Mannozi

Si ringraziano Fabio Pierangeli e Agea per consigli e i dati forniti.

# INDICE

Acronimi	7
PRESENTAZIONE	9
INTRODUZIONE	13
Una lettura della politica di Sviluppo Rurale 2007-2013	13
Una riflessione a supporto del processo di programmazione dell'attuale PAC e post 2020	16
<b>SEZIONE 1</b>	<b>21</b>
1. Il sostegno al capitale umano in agricoltura: la formazione e la consulenza aziendale	23
2. L'insediamento di nuovi giovani agricoltori	39
3. Gli investimenti per l'ammodernamento delle aziende agricole	51
3.1 <i>I principali risultati dell'attuazione</i>	52
3.2 <i>I beneficiari della misura per tipologia di impresa e territori coinvolti</i>	56
3.3 <i>La progettazione integrata</i>	62
3.4 <i>La valorizzazione economica del settore forestale</i>	68
<b>SEZIONE 2</b>	<b>71</b>
1. I pagamenti agroambientali	73
2. Agricoltura biologica	93
2.1 <i>Considerazioni conclusive</i>	105
3. Le indennità compensative	115
4. Il sostegno alla gestione del settore forestale	125

<b>SEZIONE 3</b>	<b>143</b>
<b>1. La Qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale</b>	<b>145</b>
1.1 <i>Il sostegno alla diversificazione dell'economia rurale</i>	146
1.2 <i>Il miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali</i>	157
<b>SEZIONE 4</b>	<b>167</b>
<b>1. L'approccio Leader</b>	<b>167</b>
1.2 <i>La tassonomia di Leader nelle regioni italiane</i>	168
1.3 <i>Il contributo di Leader nel rafforzare il capitale sociale</i>	174
1.4 <i>Il contributo di Leader nel favorire l'innovazione funzionale delle zone rurali</i>	178
1.5 <i>La cooperazione tra territori rurali</i>	184
1.6 <i>Conclusioni</i>	191

## ACRONIMI

<b>Acf</b>	Azioni collettive forestali
<b>Adg</b>	Autorità di gestione
<b>Agea</b>	Agenzia per le erogazioni in agricoltura
<b>Bcaa</b>	Buone condizioni agronomiche e ambientali
<b>CE</b>	Commissione europea
<b>Cgo</b>	Criteri di gestione obbligatori
<b>Crea</b>	Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria
<b>Cuaa</b>	Codice unico di identificazione delle aziende agricole
<b>Feasr</b>	Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale
<b>Fes</b>	Fondo europeo sociale
<b>Fesr</b>	Fondo europeo sviluppo regionale
<b>Gal</b>	Gruppo di azione locale
<b>Gfs</b>	Gestione forestale sostenibile
<b>Hnv</b>	High natural value – Zone agricole ad alto valore naturale
<b>Leader</b>	Liaison Entrée Actions de Development de là Economie Rural
<b>Opr</b>	Organismo pagatore regionale
<b>Osc</b>	Orientamenti strategici comunitari
<b>PA/PPAA</b>	Provincia/e autonoma/e
<b>Pac</b>	Politica agricola comune
<b>Pb</b>	Politica e bioeconomia
<b>Pia</b>	Piano integrato aziendale
<b>Piar</b>	Piani integrati per le aree rurali
<b>Pif</b>	Progettazione integrata di filiera
<b>Pit</b>	Progettazione integrata territoriale
<b>Por</b>	Programma operativo regionale
<b>Pl</b>	Piano di sviluppo locale
<b>Psn</b>	Piano strategico nazionale
<b>Psr</b>	Piano di sviluppo rurale

<b>Prsn</b>	Piano di sviluppo rurale nazionale
<b>Prip</b>	Programma rurale integrato provinciale
<b>Pui</b>	Programma unitario degli interventi
<b>Qcmv</b>	Quadro comune di monitoraggio e valutazione
<b>Qcs</b>	Quadro comunitario di sostegno
<b>Rae</b>	Relazione annuale di esecuzione
<b>Sau</b>	Superficie agricola utilizzato
<b>Sian</b>	Sistema informativo agricolo nazionale
<b>Sic</b>	Sito di interesse comunitario
<b>Sinab</b>	Sistema d'informazione nazionale sull'agricoltura biologica
<b>Soi</b>	Superficie oggetto di impegno agroambientale
<b>Tfue</b>	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
<b>Tic</b>	Tecnologie dell'informazione e comunicazione
<b>Swot</b>	Strenght, wekenesses, opportunities, threats
<b>Zs</b>	Zone svantaggiate
<b>Zps</b>	Zone a protezione speciale
<b>Zvn</b>	Zone vulnerabili ai nitrati

# PRESENTAZIONE<sup>1</sup>

*Serena Tarangioli*

Siamo ormai ben oltre la metà del settennio di programmazione della Politica di sviluppo rurale 2014-2020 e alla vigilia del varo di una nuova Riforma della Politica agricola comunitaria (Pac), pertanto può sembrare quanto mai estemporaneo proporre una riflessione sul ciclo di programmazione 2007-2013. In realtà la politica di sviluppo rurale prevista dal Reg. n.1685/05 ha introdotto numerose novità - in termini di obiettivi, strumenti di attuazione di gestione della Pac - tutti presenti nell'attuale ciclo di programmazione e nella proposta per la riforma per il post 2020, su cui è necessario fermarsi a riflettere per meglio comprendere i processi di attuazione in termini di efficacia ed efficienza.

Il Regolamento n.1698/05 ridefiniva la politica di sviluppo rurale 2007-2013 nell'ottica delle novità introdotte dalla Riforma Fischler che prevedeva la semplificazione degli strumenti di intervento, il potenziamento dell'approccio strategico e integrato alla programmazione, il rafforzamento della componente territoriale della Pac (Mantino, 2010). Questi elementi si traducono:

- nella creazione di un fondo unico per il secondo pilastro (Feasr) che supera la commistione tra le sezioni garanzia e orientamento del vecchio Feoga;
- nell'adozione di un approccio strategico alla programmazione definito da quattro Assi strategici con misure di intervento e, in parte, risorse finanziarie finalizzate;
- nell'inserimento del Leader nei mainstream dei programmi di sviluppo rurale.

L'adozione del principio "*one fund, one programme*" è sicuramente una novità importante che ha permesso, se non la semplificazione dei processi di attuazione, almeno la razionalizzazione di norme e procedure in relazione alla gestione e al finanziamento dei programmi. Si supera il dualismo che vedeva l'uso di fondi differenti per area territoriale o tipologia di interventi, vengono istituiti organi di gestione e controllo dei programmi (Autorità di Gestione, Comitato di Sorveglianza e Partenariato socioeconomico). Dal punto di vista finanziario, vengono uniformati i livelli di contribuzione comunitaria, adottata la regola del disimpegno automatico e istituito l'organismo pagatore. Nello stesso tempo, nonostante il legislatore comunitario avesse posto le basi per una programmazione integrata e condivisa con gli altri Fondi comunitari, il regolamento sullo sviluppo rurale veniva slegato dai Fondi strutturali e presentato, seppur implicitamente, come completamente se non addirittura correttivo di una politica settoriale. Nella gestione

<sup>1</sup> Il presente saggio ripropone in parte una riflessione dell'autrice in collaborazione con Simona Cristiano già apparsa sul nr. 48 di *Agriregionieuropa* (Cristiano e Tarangioli, 2017).

effettiva delle risorse si è perso di vista che la programmazione fosse inserita in un quadro più ampio di azione definito, a livello comunitario, dal Quadro comune di sostegno (Qcs) e nazionale, dal Piano strategico Nazionale (Psn). Questi documenti, una volta avviati i programmi, sono stati considerati mere cornici a favore di un'azione esclusiva dei Piani di sviluppo rurale (Psr).

Per quanto riguarda l'approccio strategico, i Psr erano tenuti a definire la strategia d'intervento entro quattro Assi specifici (competitività, ambiente, sviluppo rurale e approccio Leader) cui si legavano misure date e, in parte, anche risorse visto che lo stesso regolamento indicava la percentuale minima del budget da dedicare agli assi (10% per gli Assi 1 e 3, 25% l'Asse 2 e 5% per l'approccio Leader). Tutto ciò si è rivelato un elemento di estrema rigidità, perché portava con sé regole di attuazione che rendevano complicata la ridefinizione degli obiettivi e dei relativi piani finanziari dei programmi. Se si aggiunge che le misure attuabili erano oltre 40, non è difficile pensare come i programmi abbiano frammentato la programmazione e come le risorse, per quanto legate all'obiettivo, siano andate disperse sul territorio.

La terza novità introdotta dal regolamento è quella potenzialmente più dirompente, poiché afferma che la Pac è anche una politica territoriale. Al secondo pilastro vengono attribuiti specifici obiettivi di sviluppo territoriale legati alla gestione delle risorse naturali (gestione e valorizzazione del territorio e del paesaggio, politica forestale, gestione risorse idriche) e allo sviluppo socioeconomico delle aree rurali (interventi per lo sviluppo locale, servizi alle popolazioni, gestione delle infrastrutture materiali e immateriali). L'inserimento del Leader nei programmi dota questi di uno strumento di pianificazione degli interventi partecipativo e inclusivo. Dal punto di vista attuativo si assiste a un irrigidimento delle regole di attuazione di Leader che hanno inficiato la formazione e il funzionamento dei Gruppi di azione locale (Gal), alle difficoltà di attuazione del Piano di sviluppo locale (Psl) e, in alcune Regioni, al disimpegno delle risorse legate agli assi 3 e 4.

La Politica di sviluppo rurale 2014-2020, pur riordinando il quadro logico delle priorità della politica e diminuendo il numero delle misure ripropone lo stesso impianto logico, così come del resto fa la proposta di regolamento per la Pac post 2020.

Il presente lavoro nasce con l'intento di sviluppare una lettura critica di alcune delle misure proposte dalla Politica di sviluppo rurale soffermandosi sui risultati ottenuti; nello stesso tempo, analizza il quadro evolutivo delle misure, le implicazioni di natura gestionale e le capacità di rispondere con strumenti adeguati alle esigenze del settore agricolo e delle aree rurali.

Attraverso l'analisi delle principali misure della politica di sviluppo rurale abbiamo voluto verificare i punti di forza e debolezze degli interventi, la capacità di generare risultati e le determinanti dei fallimenti.

Alla programmazione 2007-2013 va riconosciuta la volontà inclusiva che, seppur tra numerose difficoltà, ha generato prassi, processi e strumenti innovativi: il ruolo del partenariato socioeconomico nella gestione dei programmi; il programma Rete Rurale;

nuovi obiettivi (in particolare quelli di sviluppo territoriale) e strumenti, come la progettazione integrata che hanno promosso la cooperazione settoriale e territoriale o la misura 124 per la cooperazione a favore dell'innovazione. Nello stesso tempo è opinione generalizzata, o almeno quella di chi come noi ha seguito molto da vicino l'attuazione dei programmi, che i risultati siano piuttosto deludenti. Tre gli elementi a sostegno di questa tesi:

- i Psr hanno lavorato in un periodo di crisi economico-finanziaria ma non sono stati un elemento di contrasto alla stessa, anzi la crisi ha rallentato i processi di attuazione;
- le troppe misure presenti nei programmi hanno frammentato la spesa pubblica, difficilmente le risorse sono state destinate ad un obiettivo specifico;
- le risorse sono andate soprattutto a sostegno del miglioramento dell'agricoltura competitiva, tralasciando gli interventi per lo sviluppo imprenditoriale e territoriale (Mantino, 2010; Sotte *et al.*, 2016).

I primi due aspetti dipendono dalla rigidità con cui si presentava la politica di sviluppo rurale nella disciplina del Reg. n.1698/05. Il terzo si lega a questioni più generali che da anni alimentano il dibattito sulla Pac e le funzioni dei due pilastri. Ma se il primo elemento è di natura congiunturale, gli altri due sono intrinseci alla politica di sviluppo rurale, e quindi con molta probabilità tenderanno a caratterizzare anche l'attuale e il prossimo periodo di programmazione, se gestiti in egual maniera.

La ridefinizione della politica di sviluppo rurale deve nascere da una riflessione sugli elementi sopra riportati poiché impattano direttamente sull'efficacia delle politiche, soprattutto se teniamo presente che le novità proposte incidono principalmente sul quadro programmatico e poco hanno a che fare con gli effettivi problemi di applicazione dei programmi o con l'efficacia degli interventi.

Nella sintesi delle valutazioni intermedie dei Psr (Öir *et al.*, 2012), presentate nel 2010, già si sottolineava come la lentezza di attuazione di numerosi programmi fosse determinata da due elementi: problemi di natura amministrativa e fattori esterni cui i programmi non erano in grado di adattarsi. Il primo gruppo di elementi comprendeva problemi nella definizione della gestione dei programmi; la necessità di riorganizzare la macchina amministrativa e di formare il personale ad essa preposto, la complessità dei meccanismi di attuazione delle misure in termini di procedure, criteri di selezioni e di eleggibilità; complementarità e demarcazione con altre politiche; molteplicità degli attori coinvolti, definizione dei sistemi di monitoraggio e controllo. Per quanto riguarda i fattori esterni ai programmi, si evidenziava come la crisi finanziaria intervenuta tra il 2008 e il 2009 avesse indebolito la capacità di cofinanziamento di alcuni Stati membri (per esempio l'Irlanda), e avesse reso più difficile l'accesso alle quote private per le misure ad investimento, comportando la riduzione dei beneficiari. L'Italia da questo punto di vista ha dovuto fare i conti anche con il Patto di Stabilità che ha influito soprattutto sulla capacità degli Enti locali di far fronte agli impegni presi come beneficiari delle politiche.

Puntualmente, all'aprirsi del dibattito sul futuro delle politiche di intervento comunitario vediamo la Pac al centro di accese discussioni sulla sua utilità, sui costi che genera

e sui risultati da essa determinati.

Gli approfondimenti riportati nel presente lavoro ripercorrono le scelte politiche e strategiche adottate dalle Regioni italiane, offrendo un'occasione di riflessione su come i documenti programmatici regionali hanno interpretato ed espresso gli orientamenti comunitari e i regolamenti attuativi.

L'analisi è articolata in quattro sezioni distinte corrispondenti agli Assi prioritari della politica di sviluppo rurale 2007-2013: la competitività settoriale (Asse 1), la sostenibilità ambientale (Asse 2), la diversificazione e la qualità della vita (Asse 3). L'ultima sezione è dedicata all'Approccio Leader (Asse 4) che ha contribuito alla realizzazione dei primi tre obiettivi attraverso modelli di governance innovativi e la pianificazione di strategie di sviluppo locale.

Dal punto di vista metodologico, l'analisi dell'attuazione delle misure è presentata nell'ambito di monografie realizzate ricorrendo all'elaborazione delle informazioni e dei dati contenuti nei documenti regionali di programmazione, nei rapporti finali di esecuzione e nei rapporti di valutazione ex post. La lettura dei dati relativi alle risorse investite è stata ulteriormente arricchita dalle informazioni elaborate dai dati relativi alla spesa forniti da Agea e dagli *Annual Financial Implementation Report* della Commissione europea (Ce). Infine, ringraziamo gli autori che hanno messo a disposizione la propria conoscenza degli argomenti trattati derivante da una lunga esperienza di ricerca e analisi, da esperienze di tipo valutativo o di assistenza tecnica alla Commissione europea, ai Ministeri e alle Regioni sui temi dello sviluppo locale.

# INTRODUZIONE

## UNA LETTURA DELLA POLITICA DI SVILUPPO RURALE

2007-2013

*Serena Tarangioli, Barbara Zanetti*

Trovare una chiave di analisi comune e comparabile per una politica che si articola in 21 programmi che a loro volta contemplan circa 40 tipologie di interventi è una operazione complessa. Per questo, nell'affrontare l'analisi abbiamo tentato di rispondere alle seguenti domande:

- La strategia proposta si è dimostrata capace di agire sugli specifici fabbisogni dell'agricoltura e del mondo rurale?
- Quali elementi hanno determinato problemi e difficoltà? Qual è la loro natura?
- Cosa ha funzionato e cosa andrebbe cambiato nella struttura degli interventi al fine di migliorare il raggiungimento degli obiettivi di programmazione?

Più che un'analisi dei risultati abbiamo voluto restituire il contesto in cui evolvono le politiche, le modalità di implementazione e la capacità di centrare gli specifici fabbisogni settoriali e territoriali individuati dal programmatore.

Il quadro che emerge dall'analisi è assai variegato dove buoni risultati spesso non sono indice di effetti positivi così come le difficoltà attuative nascondono storie di successo e la capacità di aggredire problematiche evidenti.

Volendo far sintesi delle principali questioni emerse possiamo notare quanto segue. Dalla lettura complessiva della distribuzione della spesa programmata tra i diversi Assi emerge in maniera evidente il forte orientamento delle Regioni verso la tutela e il miglioramento dell'ambiente naturale. Questo orientamento, pur se in parte condizionato dal livello di soglia minimo di investimento, è stato in qualche modo influenzato da un lato, dalla possibilità di poter attivare misure dirette a sostenere interventi già consolidati sui territori dando così continuità alla strategia d'intervento, e dall'altra dalla possibilità di poter ricorrere a operazioni (misure a premio, indennità) caratterizzate da meccanismi capaci di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di spesa e quindi di evitare di incorrere nel disimpegno automatico. Per la sostenibilità ambientale le Regioni hanno scelto di investire maggiormente nei pagamenti agroambientali (misura 214) e nelle indennità per le aree svantaggiate (misura 212) a cui si sono aggiunte, assumendo un ruolo trasversale nella strategia della politica di sviluppo rurale, le misure forestali (dalla misura 221 alla 227) che si concentrano negli Assi dedicati alla competitività e all'ambiente.

Le misure dell'Asse 1 hanno puntato soprattutto a sostenere il capitale fisico con interventi perlopiù legati alle esigenze di ammodernamento e sviluppo delle imprese agroalimentari (nel lavoro abbiamo preso in considerazione la misura 121 a favore de-

gli investimenti nelle imprese agricole). In alcune Regioni queste misure hanno favorito processi di cooperazione attraverso la promozione di approcci integrati (Progetti integrati di filiera o pacchetti di misura) che forzando la rigidità di alcune procedure imposte dai regolamenti comunitari, hanno finanziato progetti di sistema multi-misura e multi-beneficiario. Accanto alle misure per le imprese quelle a supporto alla professionalità dell'imprenditore agricolo (misure 111, 114 e 115) hanno registrato numerosi problemi di attuazione e una scarsa prospettiva strategica che ha inciso sui risultati ottenuti. A quest'ultime misure se ne aggiunge un'ulteriore, la misura 112, diretta a rivitalizzare il settore agricolo, ancora fortemente caratterizzato da fenomeni di senilizzazione, sostenendo l'insediamento di giovani nella gestione delle imprese agricole.

Più articolata risulta invece l'azione diretta a favorire le condizioni di crescita nelle aree rurali allo scopo di migliorarne le condizioni della qualità della vita e sostenere quindi la permanenza della popolazione. L'analisi delle misure attivate evidenzia che la strategia ha puntato prevalentemente a investire nella realizzazione di interventi diretti alla diversificazione delle attività agricole (misura 311), alla creazione di servizi essenziali e nelle infrastrutture a beneficio delle imprese e delle popolazioni locali (misura 321), al rinnovamento dei villaggi (misura 322) e, infine, alla tutela e riqualificazione del patrimonio rurale (misura 323). Si è trattato di interventi diversificati volti a rivitalizzare l'economia dei territori rurali e a promuovere la loro attrattività attraverso l'offerta di nuovi servizi e attività e la valorizzazione del patrimonio culturale, architettonico e ambientale che ha coinvolto sia le imprese del settore privato sia le strutture pubbliche.

Infine, l'approccio Leader che nel corso dell'attuazione ha confermato di essere non solo incisivo nei processi di crescita socioeconomica delle aree rurali ma anche capace di stimolare la nascita e il ricorso nell'ambito dei Psr ad altri strumenti di sviluppo integrato. Tuttavia, è da evidenziare che nel corso dell'attuazione ha perso risorse su tutte le misure ad eccezione di quella dedicata alla competitività (misura 411). Le cause di tale ridimensionamento, peraltro costante nel corso della programmazione, sono probabilmente da ricercare nell'inserimento dell'approccio Leader all'interno dei Psr che lo ha portato a essere considerato residuale (in termini finanziari) rispetto alle altre misure e al fatto di essere uno strumento ancora poco conosciuto dalle diverse strutture regionali e dagli altri attori istituzionali coinvolti nella gestione delle politiche di sviluppo rurale (Cacace, 2011).

Dalla lettura dell'analisi contenuta nei successivi capitoli risulta evidente l'esistenza di un nucleo di problematiche che ha caratterizzato l'attuazione della politica di sviluppo rurale in Italia nel periodo di programmazione 2007-2013 e che sono prevalentemente riconducibili alla congiuntura economica, che ha caratterizzato l'economia italiana nel corso del settennio, alla programmazione e alla gestione dell'attuazione.

La crisi economica ha colpito in particolar modo il ricorso al credito bancario, che in Italia per l'agricoltura è già particolarmente complesso. Essa, infatti, ha favorito la diffusione di un atteggiamento più restrittivo da parte degli istituti di credito nel concedere, ai potenziali beneficiari, un finanziamento strumentale non solo a completare l'investimento avviato tramite il Psr ma anche a garantire, di fronte ai lunghi tempi di attesa per

il saldo, la continuità della gestione aziendale. Questa difficoltà ha reso meno “attraenti” agli occhi dei potenziali beneficiari le misure di investimento che richiedevano la copertura di una parte dello stesso con le risorse private e ha scoraggiato la partecipazione ai bandi per l’assegnazione delle risorse o è stato causa di rinuncia alla realizzazione dell’investimento progettato per l’impossibilità di sostenerlo anticipando risorse proprie. Ciò non ha riguardato solo i piccoli imprenditori, ma anche gli enti pubblici la cui partecipazione ai bandi è stata limitata, invece, dalla riduzione apportata alle risorse in bilancio per effetto dell’applicazione del Patto di stabilità.

Il mancato raggiungimento da parte di alcune misure del Psr degli indicatori target definiti in sede di programmazione sono quindi da attribuire, in molti casi, proprio alla contenuta partecipazione ai bandi che non a una errata valutazione dei fabbisogni di intervento in sede di programmazione.

Tuttavia, a condizionare la partecipazione ai bandi non è stata solo la crisi economica ma anche la complessità delle procedure amministrative richieste per l’accesso al finanziamento e i lunghi tempi di attesa per la restituzione dei contributi. Nel corso delle indagini condotte sull’attuazione della politica di sviluppo rurale, in più occasioni gli imprenditori agricoli hanno evidenziato l’eccessivo carico economico e amministrativo che comportano le procedure di accesso al finanziamento e il lungo periodo in attesa dei collaudi propedeutici all’erogazione del saldo finale. A queste difficoltà si sono anche aggiunte problematiche nel processo di attribuzione del finanziamento nei casi in cui le amministrazioni coinvolte nella gestione della politica, a causa della presenza di processi amministrativi e valutativi non standardizzati, hanno operato con regole poco chiare che sono state, in alcuni casi, modificate in corso di attuazione.

La bassa risposta ai bandi ha indotto in molti casi le Autorità di gestione (Adg) a prorogare le scadenze degli stessi allo scopo di raccogliere un numero maggiore di domande ma determinando al contempo un allungamento dei tempi necessari per la realizzazione degli investimenti e, di conseguenza, il rallentamento dell’avanzamento della spesa soggetta, quest’ultima, al vincolo del disimpegno automatico.

Nel corso dell’attuazione le Regioni hanno operato un processo di concentrazione delle risorse su specifiche misure al fine di rafforzare l’efficacia dell’intervento su pochi obiettivi ritenuti prioritari. Tuttavia, l’esperienza porta a evidenziare la tendenza a concentrare l’attenzione su “alcune” misure per ovviare a esigenze amministrative in gran parte riconducibili al tentativo di evitare la perdita di risorse finanziarie per effetto del disimpegno automatico. Tale regola, che ha da sempre fortemente condizionato i comportamenti dei principali attori coinvolti nell’attuazione della programmazione (Adg, Gal, ecc.), ha indotto a ripetute modifiche dei documenti di programmazione che hanno implicato l’avvio di procedure amministrative complesse che coinvolgono i servizi della Commissione per l’approvazione delle rimodulazioni e di conseguenza di lunghi tempi di attesa che impattano sia sulla gestione amministrativa sia su quella attuativa. Il recupero del tempo di attesa è così stato affidato in gran parte alle misure “a domanda” caratterizzate da una maggiore capacità di spesa (es. agro ambiente) a scapito delle misure messe “a bando” che da un punto di vista amministrativo richiedono l’attivazione

di procedure più complesse e tempi più lunghi di attivazione. È chiaro, quindi, che la regola del disimpegno, introdotta per penalizzare la gestione inefficiente dei programmi di fatto influenza la definizione dell'impianto strategico e ne complica la gestione amministrativa (Lai e Zanetti, 2017).

Infine, nell'analizzare l'impatto degli interventi sul territorio è emerso per alcune misure l'assenza, sia in fase programmatica sia attuativa, di una visione strategica complessiva. Per alcune di queste misure, infatti, è stata rilevata una scarsa incidenza sul territorio a causa di una bassa integrazione o di coordinamento con altri interventi sostenuti sul territorio da altre risorse e normative, per altre, invece, la regia da parte delle Adg ha "appiattito" la realizzazione degli interventi verso quelli considerati più sicuri in termini di spesa e di reddito per le imprese, lasciando un margine operativo di scelta limitato al territorio che avrebbe potuto intervenire rispondendo in maniera più puntuale ai fabbisogni di sviluppo.

## **Una riflessione a supporto del processo di programmazione dell'attuale PAC e post 2020**

Come abbiamo brevemente accennato le monografie del presente lavoro accanto a problemi di stretta natura congiunturale mettono, tra le cause di debolezza delle politiche adottate, le complicazioni burocratiche derivanti ora dal dettame regolamentare ora dalle procedure messe in atto. Le più recenti analisi sulla politica di sviluppo rurale tendono a sottolineare come principale causa di inefficacia della politica<sup>2</sup> le inefficienze generate dai meccanismi di attuazione definiti sia a livello comunitario sia nazionale. È un argomento noto su cui si è sviluppato anche un ampio dibattito a livello comunitario che ha portato le Istituzioni della Commissione europea a riflettere su possibili cambiamenti della gestione delle politiche agricole comunitarie.

La proposta di regolamento sulla Pac post 2020, presentata dalla Commissione europea nel giugno del 2018, è una prima risposta alle esigenze di semplificazione delle politiche. Essa, infatti, si presenta con una nuova architettura gestionale (all'inglese il *new delivery model*) che riorganizza in maniera importante la governance della Pac. La figura 1 stigmatizza a livello grafico i tre principi base del modello di gestione della politica agricola immaginato dalla commissione:

- Strategia unitaria: la politica agricola deve essere definita in maniera unitaria specificando quali strumenti si utilizzano per il raggiungimento degli obiettivi dove per strumenti si intendono i due pilastri della Pac.
- Un programma per Stato membro. Ogni Paese definisce la propria politica agricola, gli obiettivi e la strategia di intervento nel Piano Strategico Nazionale. La Commis-

---

<sup>2</sup> È impossibile citare tutti i lavori che mettono in evidenza tali elementi. In ogni caso si rimanda ai numeri 52/2018 (a cura di F. Sotte e G. Brunori) e 48/2017 (a cura di S. Cristiano e S. Tarangioli) di *Agriregioneuropa* che si sono occupati della tematica nello specifico. Gli articoli contengono anche una buona bibliografia che rimanda ad altri lavori nazionali e internazionali sul tema.

sione taglia il numero dei programmi riservandosi di interloquire solo con lo Stato membro che, nel caso di Paesi regionalizzati, dovrà individuare un sistema di governance nazionale capace di garantire il rispetto delle prerogative amministrative sancite in Costituzione.

- Passaggio da una politica *compliance oriented* ad una politica *result oriented* costruito sull'individuazione, nel Psn, dei target che si intende raggiungere attraverso gli interventi previsti. Ciò implica che solo il raggiungimento degli obiettivi fissati assicurerà il rimborso del cofinanziamento allo Stato membro.

Figura 1 - Il new delivery model della PAC post 2020



Fonte: nostra elaborazione

Le novità introdotte sono finalizzate a semplificare il quadro amministrativo. I programmi si ridurranno passando da oltre 100 a 27, il contesto programmatico della Pac sarà unitario per Stato membro, i pagamenti si legheranno ai risultati raggiunti e non più alla *compliance* con le numerosissime regole comunitarie così come avviene oggi.

L'analisi della proposta di nuova Pac fa emergere due piani di semplificazione. Il primo, certo, interessa soprattutto la dimensione comunitaria. Le istituzioni europee definiscono un unico quadro operativo per la politica agricola la cui attuazione è demandata ai 27 Stati membri. Diminuiscono i programmi e di conseguenza gli interlocutori. Nello stesso tempo le nuove regole riducono gli obblighi comunitari alla verifica dei risultati raggiunti dai Programmi che determinerà il rimborso della quota comunitaria.

La programmazione, la definizione dei ruoli e delle funzioni, delle regole del gioco è tutta demandata allo Stato membro. È qui che si apre il secondo piano di semplificazione, tutto da costruire, dove i singoli Stati membri dovranno definire un quadro gestionale nel rispetto delle regole comunitarie. Un gioco più o meno complesso a seconda delle Istituzioni coinvolte nei processi di gestione. I Paesi con politica di sviluppo rurale

regionalizzata, infatti, si troveranno a dover disegnare un sistema di governance che rispetti il ruolo delle regioni e nello stesso tempo si adegui alle nuove regole di gestione.

Per quanto complicato, il percorso di definizione della Pac post 2020 offre nuove possibilità e potenzialità oltre che soluzioni finalizzate all'aumento di risultati e impatti della politica. Il Psn si presenta come un contenitore in cui definire obiettivi chiari, strategie univoche di intervento, razionalizzazione dei ruoli e delle funzioni.

Partendo dai risultati del presente lavoro, pensiamo che la definizione della strategia italiana debba soffermarsi sulle seguenti questioni:

- Concentrazione degli interventi su specifiche misure. Il Piano strategico è l'occasione per individuare fabbisogni reali rispetto agli obiettivi che il Paese si darà per il settore primario e allo sviluppo rurale. Definire delle priorità assolute cui tutte le politiche e tutte le Regioni, nella quota sviluppo rurale, dovranno rispondere può essere l'occasione di un intervento sistemico su problemi congeniti e tradizionali dell'agricoltura italiana come: l'invecchiamento e l'abbandono del settore, la creazione di filiere competitive ed eque rispetto a tutte le componenti coinvolte, la definizione di criteri di qualità produttivi, la gestione del benessere animale e della sanità e salubrità degli alimenti, l'individuazione di emergenze ambientali, gli interventi per la gestione del territorio e del paesaggio.
- Definizione di misure nazionali e regionali. Come già successo nell'attuale periodo di programmazione, Stato e Regioni dovranno definire quali elementi debbano essere gestiti a livello nazionale e quali a livello regionale. Alle misure già inserite nel Piano di sviluppo rurale nazionale (Psrn) 2014-2020 se ne potrebbero aggiungere altre, soprattutto quelle legate alla competitività di filiera (l'attuale misura 9 per la nascita di associazioni e organizzazioni professionali, la misura 3 per i regimi di qualità, la progettazione integrata di filiera nazionale), misure che dovrebbero mirare alla creazione di un sistema competitivo dove le regole di base valgono per l'intero Paese a prescindere dal settore in cui si agisce, dal prodotto interessato e dall'area di produzione. Pertanto, le disposizioni attuative potrebbero essere nazionali, mentre le Regioni potrebbero limitarsi all'attuazione dell'intervento proponendo criteri di selezione specifici o accordando preferenze nei processi selettivi. È sicuramente regionale la gestione delle forme di cooperazione territoriale o comunque di tutte quelle azioni la cui finalità è quella di creare aggregazioni tese a favorire economie di scala o gestione collettiva di beni pubblici e privati. Si tratta di azioni che devono essere indirizzate a specifici fabbisogni, devono prevedere un percorso di collaborazione con le amministrazioni responsabili del finanziamento, avvalersi anche dell'assistenza tecnica delle strutture regionali preposte.
- Rafforzare il ruolo delle misure di "accompagnamento". Il Psn dovrebbe rafforzare il ruolo delle misure orizzontali come la consulenza, l'assistenza tecnica, l'informazione e la formazione, individuando regole di attuazione certa che possano favorire a tutti i livelli di attuazione l'utilizzo efficace di queste misure.

Il Piano strategico nazionale potrebbe essere anche l'occasione per mettere a punto meccanismi di gestione tesi alla semplificazione. In questo senso si potrebbe agire su una

più attenta e razionale definizione dei criteri di selezione delle misure, ritenuti spesso principale causa di rallentamento dei processi selettivi dei beneficiari. Egualmente efficace potrebbe essere la definizione di processi attuativi semplificati anche nelle fasi che seguono l'ammissione a finanziamento del progetto.

La definizione di un quadro programmatico unitario che funzioni realmente deve fare tesoro dell'esperienza passata e risolvere i nodi attuativi che hanno condizionato e continuano a condizionare l'attuazione della politica di sviluppo rurale (Sotte e Baldoni, 2016; Mantino e Tarangioli, 2017).

## **Bibliografia**

- Cacace D. (2011), "Eppur si muove...l'attuazione dell'Approccio Leader in Italia", in Rete Rurale Nazionale (a cura), *Approccio Leader*, 28 febbraio 2011
- Cristiano S., Tarangioli S. a cura di (2017), *La programmazione per lo sviluppo rurale 2007-2013: valutazione di sintesi - Agriregionieuropa*, anno 13 n.48
- Cristiano S., Tarangioli S. (2017), "La lezione da trarre dalle valutazioni di sintesi della programmazione dello sviluppo rurale 2007-2013" in *Agriregionieuropa* anno 13 n.48
- Lai M., Zanetti B. (2017), "La strategia nazionale per lo sviluppo rurale: tra priorità di sviluppo e strategia di gestione" in *Agriregionieuropa* anno 13 n. 48
- Mantino F., Tarangioli S. (2017), "Perché la spesa per lo sviluppo rurale in Italia è così lenta? Alcune ipotesi interpretative per il periodo 2000-2015" in *Agriregionieuropa* anno 13 n.48
- Mantino (2010), "La nuova programmazione in Europa: strategie, dinamiche e rapporti con le altre politiche" in Storti D. e Zumpano C. *Le Politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi in Italia*. Rapporto Ops – Inea, Roma
- ÖIR, ÖAR, PAN IGiPZ, University of Gloucestershire, Ecorys (2012), *Synthesis of mid-term evaluation of Rural Development Policy 2007-2013. Final report*. Rapporto finale per la Commissione europea DG Agri, Vienna
- 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, Ancona.
- Sotte F., Brunori G. a cura di (2018), *Problemi e risultati della Politica di sviluppo rurale in Italia - Agriregionieuropa*, anno 14 n.52



# Sezione I

**Miglioramento della competitività  
del settore agricolo**



# 1. Il sostegno al capitale umano in agricoltura: la formazione e la consulenza aziendale

Francesco Licciardo

Il trasferimento della conoscenza e l'innovazione sono fattori vitali per la sostenibilità dello sviluppo rurale nel lungo periodo e una priorità per la crescita dei settori agricolo, agroalimentare e forestale, sia per le regioni rurali dell'Unione che per quelle più sviluppate.

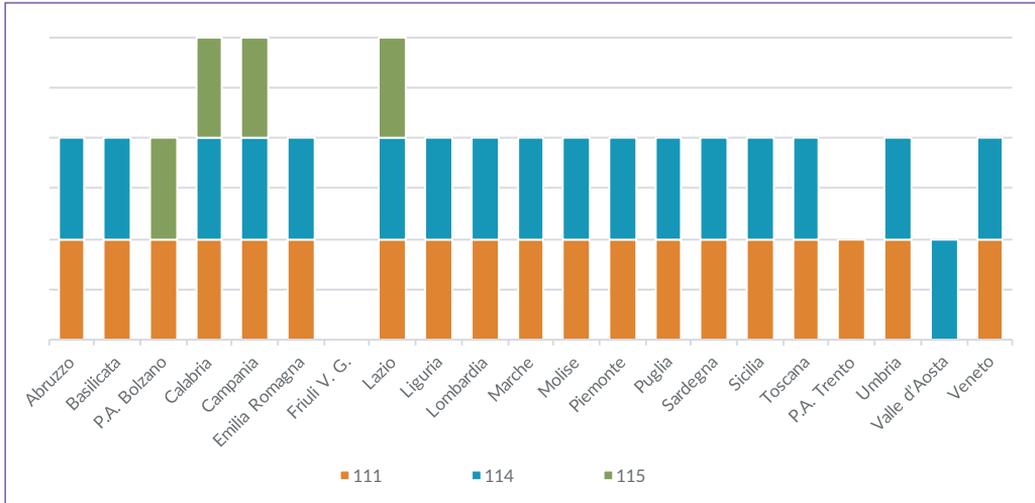
La politica di sviluppo rurale ha una lunga tradizione nell'utilizzo di strumenti a supporto della conoscenza e dell'innovazione e, nel periodo di programmazione 2007-2013<sup>3</sup>, alcune delle misure previste nell'ambito dell'Asse 1 "Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale" sono state esplicitamente indirizzate alla crescita del capitale umano al fine di stimolare la conoscenza e lo sviluppo di servizi per il miglioramento del rendimento globale di impresa. Nello specifico, le azioni finalizzate al perseguimento di tali obiettivi erano articolate in tre misure<sup>4</sup>: 111 (Azioni nel campo della formazione professionale e dell'informazione), 114 (Utilizzo di servizi di consulenza), 115 (Avviamento di servizi di assistenza alla gestione, di sostituzione e di consulenza aziendale).

Ciò premesso, è possibile ritenere che il Regolamento (CE) n. 1698/2015 abbia attribuito al miglioramento del capitale umano e, più in generale, allo sviluppo del sistema della conoscenza, il ruolo di preconditione per i processi di innovazione nei contesti rurali in quanto ne favoriscono la *capacity building* e la creazione di *partnership*. Tuttavia, indipendentemente dalle scelte strategiche perseguite dai singoli Programmi, l'attivazione delle misure previste per tale finalità dal Regolamento sullo sviluppo rurale e l'allocatione delle relative risorse finanziarie è lungi dall'essere stata particolarmente impattante nei ventuno Psr italiani.

Per quanto riguarda l'adozione delle tre misure, dall'osservazione del grafico 1.1 si ricava, in prima battuta, come le strategie regionali in tema di promozione del capitale umano siano state piuttosto differenziate riguardando, salvo poche eccezioni, l'attivazione di almeno due delle tre misure previste.

<sup>3</sup> La Riforma di medio termine prima – attraverso l'istituzionalizzazione del sistema di consulenza a livello di Stati membri (Reg. (CE) n. 1782/2003) – e il Reg. (CE) n. 1698/2005 sullo sviluppo rurale 2007-2013 dopo, hanno avuto il merito di estendere il campo di azione dei servizi di consulenza agli obiettivi generali di miglioramento della competitività delle aziende e di sviluppo della conoscenza e del potenziale umano. Si è trattato di una importante novità rispetto alla programmazione 2000-2006 che non prevedeva interventi organici in materia.

<sup>4</sup> Il sistema della conoscenza e dell'innovazione era completato dalla misura 124 che sosteneva la cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie.

**Grafico 1.1 - Misure a supporto del capitale umano e del sistema della conoscenza attivate per Psr**

Fonte: ns. elaborazioni da Psr regionali

Più nel dettaglio, la maggiore qualificazione del capitale umano che opera nel settore primario è stata considerata uno degli strumenti chiave per raggiungere gli obiettivi strategici del settennio 2007-2013, ciò spiega perché la misura 111 è stata prevista da diciannove dei ventuno Psr italiani. Solo in due casi, infatti, le scelte strategiche regionali sono state tali da non prevederne l'attivazione: il Friuli Venezia Giulia, in particolare, si è distinto per non aver attivato nessuna delle misure a supporto del capitale umano<sup>5</sup>, finanziando i relativi interventi con altri fondi strutturali e/o di provenienza regionale (la formazione, ad esempio, è stata finanziata tramite il Fse); nel caso della Valle d'Aosta, la formazione professionale e l'informazione hanno intercettato fondi del bilancio regionale.

La misura 114 sui servizi di consulenza agricola e forestale è stata indirizzata a ottemperare ai requisiti obbligatori sulla condizionalità (Criteri di gestione obbligatori - Cgo e Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali - Bcaa) e la sicurezza sul lavoro, mentre il miglioramento del rendimento globale è rimasto una opzione facoltativa. A fine programmazione, la misura risultava attivata in diciotto regioni<sup>6</sup>.

In stretta correlazione con la 114, la misura 115 è stata progettata per sostenere i costi per l'avvio dei servizi di consulenza, oltre che di assistenza alla gestione e di sostituzione. A inizio programmazione, la misura era stata attivata in sette regioni che si sono poi ridotte a quattro (Bolzano, Calabria, Campania, Lazio), generalmente per problemi di

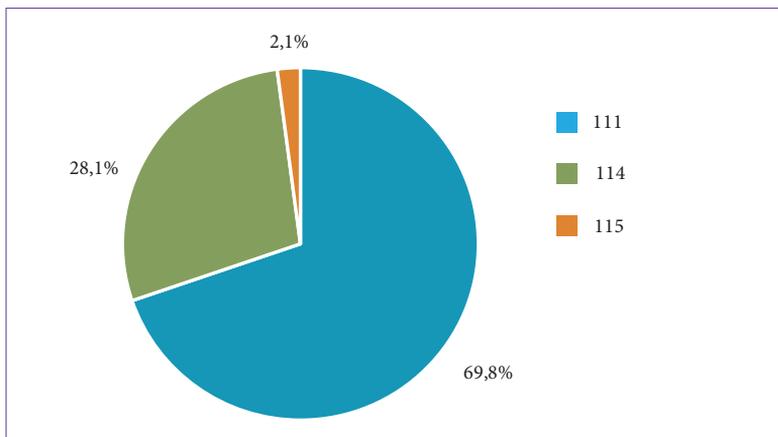
<sup>5</sup> Fa eccezione la misura 112 sull'insediamento dei giovani agricoltori.

<sup>6</sup> Oltre al Friuli-Venezia Giulia, anche le P.P.A.A. di Trento e Bolzano non ne hanno previsto l'attivazione, utilizzando per il sistema di consulenza aziendale fondi regionali/provinciali.

attuazione relativi alle procedure di accreditamento dei consulenti aziendali<sup>7</sup>, ma anche per il venire meno di una serie di condizioni che ne avevano determinato l'attivazione nel 2007 (Cristiano, 2009, 2011, 2013; Vagnozzi *et al.*, 2010; Vagnozzi, 2011, 2015). Nel caso della Lombardia, la misura è stata riportata all'interno del Psr solo per i trascinamenti della programmazione 2000-2006.

Sotto il profilo finanziario, gli investimenti destinati dalle regioni italiane alla crescita del capitale umano e ai servizi per il miglioramento del rendimento globale delle imprese agricole si sono attestati su una dotazione di 228,2 milioni di euro, pari al 3,4% della spesa pubblica per l'intero asse 1 e all'1,3% della spesa totale dei Psr (grafico 1.2).

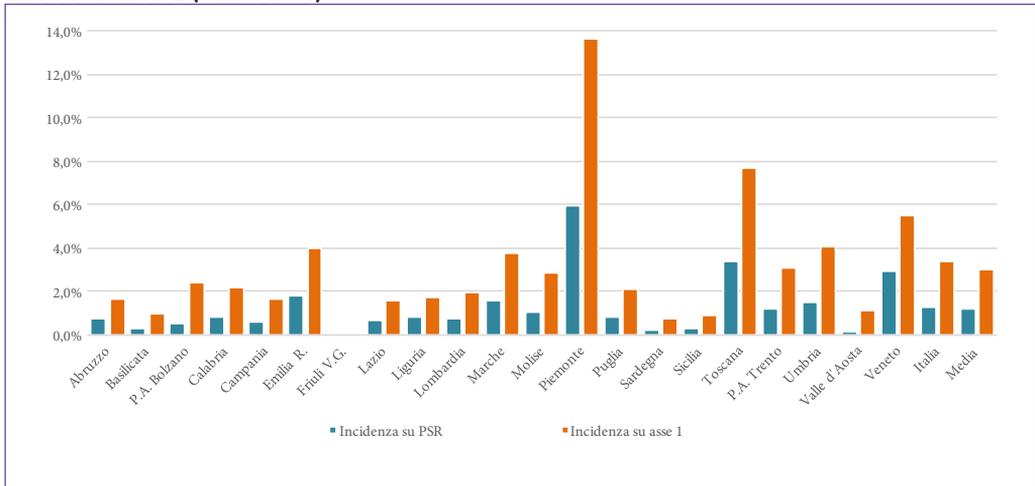
**Grafico 1.2 - Incidenza della spesa pubblica erogata per misura (valori in %)**



Fonte: ns. elaborazioni da Relazioni annuali di esecuzione 2015

Come mostrato nel grafico 1.3, l'ammontare di spesa pubblica intercettato dalle tre misure delinea uno scenario piuttosto differenziato da regione a regione, con alcune che vi hanno destinato quote consistenti di risorse finanziarie dell'Asse 1, come nel caso di Piemonte (13,7%), Toscana (7,7%) e Veneto (5,5%), e altre (Sardegna, Sicilia, Basilicata, Valle d'Aosta, Lazio, Campania) che, all'opposto, si sono mantenute ampiamente al di sotto della dotazione media (circa 10,4 milioni di euro).

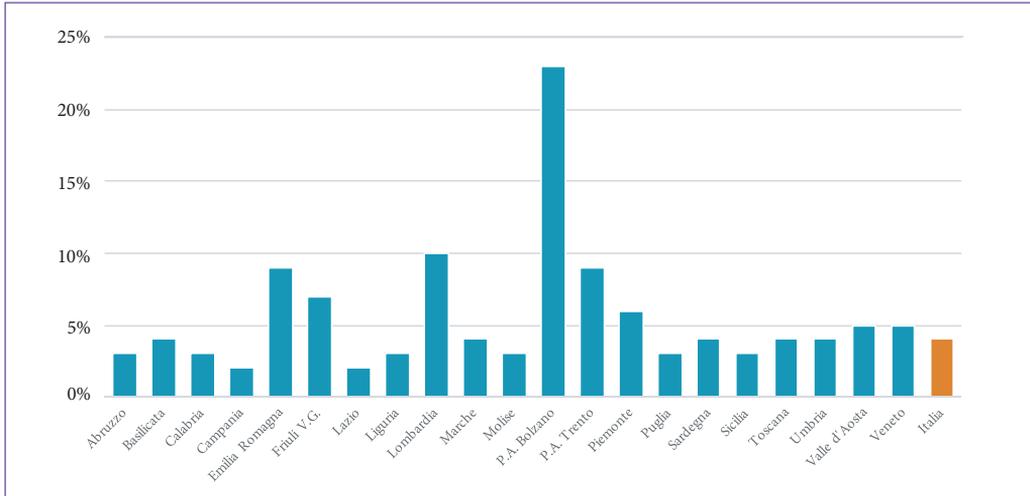
<sup>7</sup> È il caso dei Psr delle regioni Piemonte e Liguria. L'Umbria ha azzerato nel 2012 la dotazione della misura, per sostenere i territori dell'Emilia-Romagna colpiti da terremoto.

**Grafico 1.3 - Peso della spesa pubblica programmata a supporto del capitale umano sul totale Psr e asse 1 (valori in %)**

Fonte: ns. elaborazioni su dati Psr 2007-2013

Da questi primi dati si ricava che, nonostante il ruolo attribuito agli interventi sul capitale umano, quali strumenti di attuazione degli obiettivi di politica comunitaria, le misure 111, 114 e 115 hanno raccolto soltanto una piccola quota dei finanziamenti previsti dalle politiche di sviluppo rurale 2007-2013. Tale affermazione appare particolarmente marcata con riferimento alle regioni convergenza (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), che hanno destinato alle tre misure 42 milioni di euro, pari al 18,2% del totale nazionale, benché spesso in termini di obiettivi strategici sottesi agli interventi si sia posta una particolare enfasi sia sulla necessità di rafforzare il sistema della conoscenza in agricoltura, che sulla diffusione di innovazione. Le cinque regioni, inoltre, si collocano tutte al di sotto del dato medio rilevato sia in termini di incidenza sulla spesa dell'asse 1, sia sul totale Psr (Licciardo e Mappa, 2012). Con riferimento alla misura 111, ad esempio, è possibile mostrare una limitata rispondenza degli interventi sostenuti rispetto ai reali fabbisogni di formazione agraria. Dai dati censuari (2010), infatti, emerge un tessuto imprenditoriale con un limitato livello di formazione specifico (grafico 1.4): per la quasi totalità delle regioni (diciannove su ventuno), la percentuale di aziende gestite da diplomati o laureati in agraria rappresenta meno del 10% sul totale delle aziende regionali. Inoltre, solo nella P.A. di Trento si raggiunge il 23% (tabella 1.1).

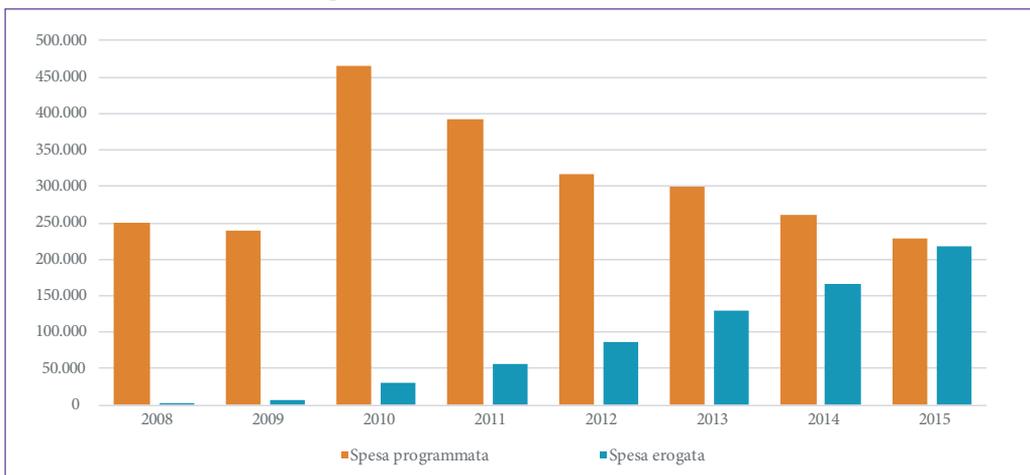
**Grafico 1.4 - Incidenza capo azienda con formazione agraria (valori in %)**



Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat, 6° Censimento generale dell'Agricoltura (2010)

Il plafond di spesa intercettato dalle misure 111, 114 e 115 ha subito alterne vicende nel corso del periodo di programmazione (grafico 1.5). A fine 2010, ad esempio, anche a seguito delle risorse derivanti dall'*Health Check* e dall'*European Recovery Package*, il budget complessivo di spesa aveva raggiunto un livello quasi doppio rispetto al biennio precedente (Licciardo, 2017). L'esame dell'evoluzione finanziaria nel periodo considerato mostra, in prima approssimazione, un netto divario tra la spesa pubblica programmata e quella sostenuta.

**Grafico 1.5 - Evoluzione della spesa pubblica programmata ed erogata sulle misure 111, 114, 115 (2008-2015, valori in migliaia di euro)**



Fonte: ns. elaborazioni da Relazioni annuali di esecuzione (2015)

Tabella 1.1 - Titolo di studio del capo azienda (valori assoluti)

Regione o Provincia Autonoma	Laurea o diploma universitario		Diploma di scuola media superiore		Diploma di qualifica che non permette accesso universitario		Licenza		Capi azienda privi di titolo di studio	Totale formazione agraria	Totale formazione
	indirizzo agrario	altro tipo	indirizzo agrario	Altro tipo	indirizzo agrario	Altro tipo	scuola media inferiore	scuola elementare			
Abruzzo	364	3.314	1.267	11.273	376	2.717	19.794	24.710	3.022	2.007	66.837
Basilicata	419	2.514	1.220	8.228	301	1.781	15.008	18.172	4.113	1.940	51.756
P.A. Bolzano	117	547	560	1.405	3.889	3.269	5.234	5.187	39	4.566	20.247
Calabria	903	7.690	2.902	21.317	665	3.513	40.587	46.809	13.404	4.470	137.790
Campania	658	7.276	1.863	22.462	533	4.023	47.434	44.412	8.211	3.054	136.872
Emilia-Romagna	1.125	3.545	3.931	10.594	1.513	3.165	20.705	27.161	1.727	6.569	73.466
Friuli V. G.	201	664	967	2.932	385	1.563	5.973	9.336	295	1.553	22.316
Lazio	475	5.150	1.403	19.382	363	3.160	31.942	33.452	2.889	2.241	98.216
Liguria	115	1.052	433	4.718	104	976	6.686	5.911	213	652	20.208
Lombardia	879	2.637	3.279	8.815	1.027	2.843	18.560	15.957	336	5.185	54.333
Marche	349	2.326	1.057	5.710	216	1.386	12.910	18.862	2.050	1.622	44.866
Molise	152	1.405	574	4.123	118	636	8.985	8.906	1.373	844	26.272
Piemonte	633	2.307	2.633	10.073	847	3.202	24.815	22.193	445	4.113	67.148
Puglia	1.585	15.485	4.735	38.360	804	6.664	89.929	95.010	19.182	7.124	271.754
Sardegna	553	2.347	1.489	6.972	485	1.411	24.528	19.923	3.104	2.527	60.812
Sicilia	2.344	17.064	4.260	37.093	815	4.516	67.326	71.035	15.224	7.419	219.677
Toscana	760	5.708	1.766	13.179	299	2.294	23.032	24.017	1.631	2.825	72.686
P.A. Trento	156	647	781	2.358	520	2.180	5.394	4.374	36	1.457	16.446
Umbria	477	2.947	866	8.023	194	1.529	9.114	12.198	896	1.537	36.244
Valle d'Aosta	25	76	110	494	53	253	1.315	1.220	8	188	3.554
Veneto	795	3.195	3.529	11.628	1.788	6.269	39.813	50.054	2.313	6.112	119.384
<b>Totale</b>	<b>13.085</b>	<b>87.896</b>	<b>39.625</b>	<b>249.139</b>	<b>15.295</b>	<b>57.350</b>	<b>519.084</b>	<b>558.899</b>	<b>80.511</b>	<b>68.005</b>	<b>1.620.884</b>

Fonte: ns. elaborazioni su dati ISTAT, 6° Censimento generale dell'Agricoltura (2010)

Il mancato recupero dei ritardi occorsi nella fase iniziale e i rallentamenti durante l'attuazione (Cristiano 2009, 2011), hanno portato le Amministrazioni regionali a operare una progressiva riduzione della dotazione finanziaria assegnata alle tre misure, soprattutto 114 e 115, al fine di centrare gli obiettivi di spesa fissati ed evitare di incorrere nella restituzione degli impegni di spesa non liquidati alle scadenze previste (cosiddetta regola  $n+2$ ). In particolare, rispetto al budget stanziato nel 2010, l'importo cumulato delle tre misure ha subito, in maniera abbastanza omogenea in tutte le regioni, una significativa contrazione nel corso del periodo di programmazione risultando sostanzialmente dimezzato a fine 2015 (-51%); nel caso delle misure 114 e 115 la riduzione risulta superiore ai  $\frac{3}{4}$ <sup>8</sup> della dotazione complessivamente prevista. Il perché di siffatto scenario è da imputare sia a errori di sovrastima rispetto alla concreta capacità di spesa dei Psr, sia a problemi di progettazione e realizzazione dell'impianto procedurale-organizzativo che hanno procrastinato il *take-off* delle misure.

Con riferimento specifico alle performance di spesa, è possibile apprezzare livelli di erogazione piuttosto contenuti all'avvio dei Psr (anni 2008-2010) e una successiva progressione crescente, sostenuta dalla misura 111, concretizzatasi nel biennio 2011-2012, che rappresenta la fase di piena operatività delle misure in esame e, più in generale, dei programmi italiani. A tal proposito, Sotte e Baldoni (2016) fanno osservare che la politica di sviluppo rurale 2007-2013 ha necessitato di una fase di rodaggio piuttosto lunga e, per la quasi generalità dei Psr, tale fase si è protratta per almeno tre anni. In altri termini, i Programmi sono entrati pienamente a regime solo nel 2011, mostrando 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.

In generale, tali dati testimoniano il protrarsi di una situazione in cui le criticità sulle modalità di programmazione e implementazione delle misure attinenti al sistema della conoscenza in agricoltura ne hanno ridotto gli auspicati effetti sulla promozione e sul trasferimento dell'innovazione. I fattori di criticità maggiormente impattanti possono essere ascritti a: i) limitata integrazione delle azioni promosse a livello di Psr per assenza di una *vision* strategica a livello comunitario; ii) basso appeal delle misure di finanziamento del sistema di consulenza che prevedeva un complesso e costoso iter procedurale a fronte di un contributo piuttosto esiguo (max 1.500 euro); iii) presenza di vincoli posti dal legislatore comunitario che hanno portato a concentrare in via prioritaria i contenuti del sistema di consulenza al supporto alle imprese sui temi della condizionalità; iv) ridotta efficacia della misura 115 applicata limitatamente al *set-up* (Cristiano, 2012, 2013; Licciardo, 2017, Vagnozzi, 2011, 2015; Zaccarini Bonelli, 2014).

Definite le caratteristiche generali sull'evoluzione della spesa, è opportuno affrontare, seppur brevemente, l'avanzamento finanziario delle tre misure.

Il 2015 è stato l'ultimo anno in cui si sono potuti erogare finanziamenti per impegni di spesa assunti nell'alveo della programmazione 2007-2013. Complessivamente, sulle

<sup>8</sup> Per la misura 114 si registra una contrazione del -71,4% che sale al 76% nel caso della 115.

misure a sostegno del capitale umano è stato liquidato un ammontare di risorse finanziarie pari a 218,7 milioni di euro, il 96% circa del programmato, con una incidenza del 3,3% sulla spesa pubblica totale liquidata a valere sull'Asse 1 (tabella 1.2).

Con 152,6 milioni di euro erogati, la misura 111 ha trainato la spesa per la crescita del capitale umano e il miglioramento dei servizi a supporto delle imprese agricole rappresentandone il 70% circa. La misura ha fatto registrare un livello di efficacia rispetto alla dotazione finanziaria programmata del 97,6%, performance ascrivibile sia alla minore farraginosità di erogazione rispetto alle altre misure in esame che all'attivazione congiunta delle misure (progettazione integrata, pacchetto giovani, ecc.). Le regioni dell'obiettivo convergenza hanno speso 33,9 milioni di euro (22% del totale), sostenuti dai tassi di realizzazione pugliese (10,1 milioni) e campano (9,6 milioni).

Le risorse finanziarie erogate per la misura 114 ammontano a 61,5 milioni di euro (pari al 28,1% della spesa per il capitale umano) e si osserva un'ampia variabilità di spesa a livello territoriale: nelle regioni dell'obiettivo convergenza, ad esempio, è stato erogato appena l'8% del totale per un ammontare di risorse a sostegno dei servizi di consulenza di 4,8 milioni di euro. In totale, l'esecuzione finanziaria non è stata particolarmente efficace (93%), in gran parte per le difficoltà dei primi anni di avvio che ne hanno compromesso l'andamento generale.

Per quanto riguarda la 115, a fine 2015 risulta erogato un ammontare piuttosto modesto di risorse pari a circa 4,6 milioni di euro (2,1% del totale liquidato sulle tre misure), a fronte di un tasso di utilizzo delle risorse programmate dell'83%.

In altri termini, nonostante le rimodulazioni e riduzioni di risorse<sup>9</sup> che hanno interessato i Psr, a fine 2015 non tutte le regioni hanno comunque raggiunto l'esaurimento del plafond loro destinato. Hanno fatto eccezione quei Psr che hanno saputo sperimentare attuando, ad esempio, le misure 111 e 114 in sinergia con gli investimenti per migliorare il capitale fisico (set di misure sugli investimenti aziendali e produttivi) e il potenziale umano, nell'ambito della Progettazione Integrata di Filiera e dei Pacchetti Aziendali. Ulteriori situazioni particolarmente performanti si registrano anche in presenza di approcci di tipo territoriale e in presenza di sistemi di consulenza regionali diffusi capillarmente sul territorio (Verrascina *et al.*, 2011).

---

<sup>9</sup> In molti casi, le riduzioni di risorse sugli assi 1 e 3 dei Psr, si sono tradotti in una crescita della dotazione finanziaria dell'Asse 2 "Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale", caratterizzato da misure di intervento pluriennali e a premio dotate di una maggiore capacità di spesa.

**Tabella 1.2 - Raffronto spesa pubblica programmata ed erogata sulle misure a supporto del capitale umano a fine programmazione (valori assoluti in migliaia di euro)**

Regione o Provincia Autonoma	111			114			115	
	Spesa pubblica		Efficacia %	Spesa pubblica		Efficacia %	Spesa pubblica	
	Program.	Erogata		Program.	Erogata		Program.	Erogata
Abruzzo	2.844	2.827	99,4	482	481	100	--	--
Basilicata	1.884	2.093	111,1	40	0	0	--	--
Bolzano	1.398	1.187	84,9	--	--	--	400	342
Calabria	5.525	5.462	98,9	103	95	92	3.179	2.287
Campania	7.733	9.593	124,1	983	555	57	1.679	1.686
Emilia-Romagna	14.001	13.951	99,6	6.653	6.615	99	--	--
Friuli V. G.	-	--		-	--	--	--	--
Lazio	4.030	3.751	93,1	867	1.033	119	83	85
Liguria	2.020	1.687	83,5	424	421	99	--	--
Lombardia	7.244	7.273	100,4	14	14	100	188	188
Marche	7.391	6.616	89,5	283	181	64	--	--
Molise	211	178	84,4	2.000	62	3	--	--
Piemonte	46.033	46.658	101,4	9.773	9.280	95	--	--
di cui HC	2.104	1.568	74,5	--	--	--	--	--
Puglia	10.078	10.112	100,3	3.515	3.753	107	--	--
Sardegna	1.638	828	50,5	850	887	104	--	--
Sicilia	6.403	6.626	103,5	343	392	114	--	--
Toscana	3.800	2.250	59,2	25.934	23.965	92	--	--
Trento	3.322	3.322	100,0	--	--	--	--	--
Umbria	11.651	11.606	99,6	218	61	28	--	--
Valle d'Aosta	--	--		140	97	69	--	--
Veneto	17.068	16.559	97,0	13.636	13.612	100	--	--
<b>Totale</b>	<b>156.377</b>	<b>152.579</b>	<b>97,6</b>	<b>66.257</b>	<b>61.502</b>	<b>93</b>	<b>5.528</b>	<b>4.587</b>

Fonte: ns. elaborazioni da Relazioni annuali di esecuzione (2015)

Passando a esaminare i risultati degli interventi finanziati (tabella 1.3), di seguito è riportato lo stato delle realizzazioni delle singole misure, prendendo in considerazione il tasso di raggiungimento dei valori target<sup>10</sup> degli indicatori di prodotto previsti dal sistema di monitoraggio e valutazione dello sviluppo rurale (Ascione e Licciardo, 2017).

Con la misura 111, le Amministrazioni regionali hanno previsto di formare 142.592 discenti erogando oltre un milione di giorni di formazione. Al 31 dicembre 2015, il nu-

<sup>10</sup> In maniera speculare alle rimodulazioni delle risorse finanziarie stanziare per singole misure, gli indicatori hanno subito delle revisioni che hanno contribuito ad attualizzarne il valore rispetto all'effettivo stato di attuazione dei Programmi regionali.

mero di partecipanti alle azioni di formazione e informazione ammonta a oltre 170 mila soggetti con un livello di efficacia pari al 120% del target previsto. I Psr di Lombardia, Piemonte e Veneto rappresentano esattamente la metà dell'indicatore di output "numero di partecipanti alla formazione" seguono i Programmi di Emilia-Romagna, Sardegna e P.A. di Trento<sup>11</sup>. All'opposto, tra le regioni che registrano un indice di efficacia inferiore alle attese, le performance più basse sono state registrate da Puglia (68%), Molise (68%), Toscana (65%) e Lazio (48%). Le cinque regioni dell'obiettivo convergenza hanno contribuito a formare 20.870 discenti, pari ad appena il 12% del totale nazionale.

**Tabella 1.3 - Avanzamento fisico degli indicatori di output della misura 111 al 31/12/2015**

Regione o Provincia Autonoma	Realizzato		Target previsto		Livello di efficacia (%)	
	N. di partecipanti alla formazione	N.ro di giorni di formazione impartita	N.ro di partecipanti alla formazione	N.ro di giorni di formazione impartita	a/c	b/d
	a	b	c	d		
Abruzzo	1.742	23.250	1.400	4.200	124	554
Basilicata	560	1.626	242	7.268	231	22
Bolzano	3.347	2.671	3.890	2.850	86	94
Calabria	7.068	27.249	7.000	28.000	101	97
Campania	6.185	158.349	7.260	127.781	85	124
Emilia-Romagna	14.819	81.895	18.262	179.317	81	46
Friuli V. G.	--	--	--	--	--	--
Lazio	4.181	7.623	8.755	36.058	48	21
Liguria	1.670	380	1.600	360	104	106
Lombardia	35.048	1.135	13.211	1.541	265	74
Marche	1.728	6.154	628	12.246	275	50
Molise	58	725	85	850	68	85
Piemonte	26.309	95.895	36.500	290.400	72	33
di cui HC	6.414	19.753	3.000	24.000	214	82
Puglia	3.899	22.635	5.026	50.326	78	45
Sardegna	13.115	1.151	14.372	20.238	91	6
Sicilia	3.158	68.875	3.241	79.114	97	87
Toscana	1.307	341	2.000	6.000	65	6
Trento	11.769	179.793	2.118	16.485	556	1.091
Umbria	10.015	57.505	10.000	52.200	100	110
Valle d'Aosta	--	--	--	--	--	--
Veneto	24.563	123.377	7.002	124.539	351	99
<b>Totale</b>	<b>170.541<sup>1</sup></b>	<b>860.629</b>	<b>142.592</b>	<b>1.039.773</b>	<b>120</b>	<b>83</b>

Fonte: ns. elaborazioni da Relazioni annuali di esecuzione (2015)

Diversamente, molto al di sotto delle aspettative è risultato l'indicatore di output "nu-

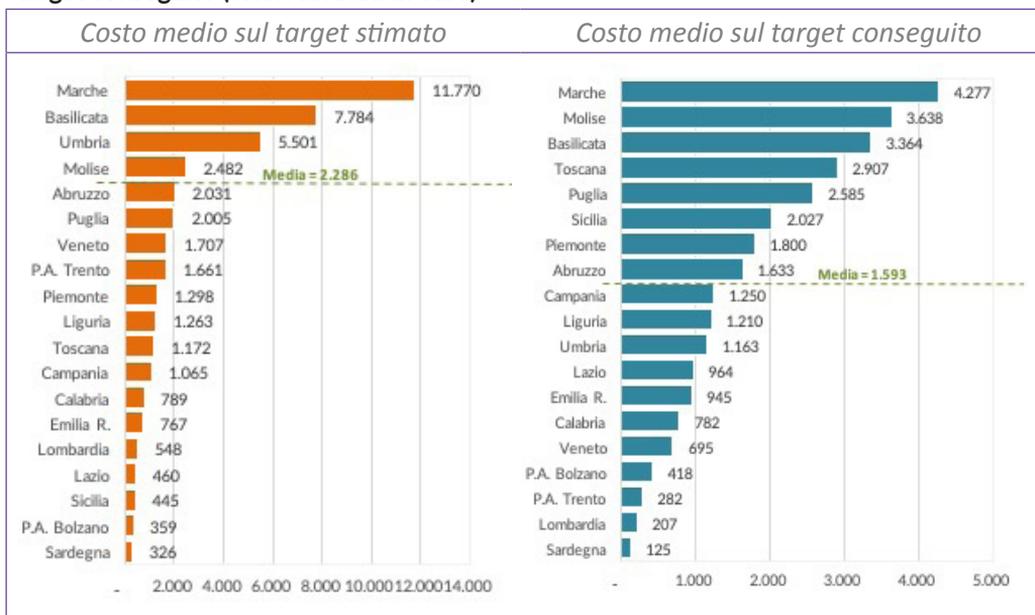
<sup>11</sup> A ben vedere, otto Psr – per una probabile stima iniziale in difetto o per il mancato adeguamento dei target nel corso del periodo di programmazione – hanno ampiamente superato il valore atteso dell'indicatore (Calabria, Liguria, Abruzzo, Basilicata, Lombardia, Marche, Veneto, P.A. di Trento).

mero di giorni di formazione impartita”, la cui performance si è attestata all’83% del target previsto (860.629 giorni di formazione/informazione erogati). In tal senso, la differenza nel tasso di raggiungimento dei due target sembrerebbe indicare che i destinatari, anche per esigenze lavorative, si sono orientati verso i corsi di formazione di più breve durata rispetto a quelli inizialmente previsti (De Franco, 2013).

I partecipanti alla formazione sono principalmente imprenditori e addetti di aziende agricole (92%); minima è risultata la presenza di addetti dell’industria agro-alimentare (5%) e delle aziende silvicole (3%).

Il costo medio stimato<sup>12</sup>, che può essere utilizzato quale *proxy* dell’investimento previsto, è pari a 2.286 euro (grafico 1.6), Rispetto a tale dato, si osserva una notevole eterogeneità di situazioni spiegabile, in primis, con le differenti scelte regionali in termini di tipologie di interventi di qualificazione professionale (formazione collettiva, informazione, tutoraggio, voucher) e tematiche formative e, secondariamente, con le modalità di finanziamento previste. In tale scenario, è interessante osservare come, a fronte di valori piuttosto modesti dell’indicatore di prodotto “numero di partecipanti alla formazione”, sono le regioni Marche, Basilicata e Molise a mostrare l’investimento medio più alto per discente. Tale situazione permane, tra l’altro, anche a fine programmazione quando il costo medio effettivo si è attestato sui 1.593 euro.

**Grafico 1.6 - Costo medio per discente nei Psr 2007- 2013 - raffronto tra target stimato e target conseguito (valori assoluti in euro)**



Fonte: ns. elaborazioni su dati Psr 2007-2013

<sup>12</sup> Il dato è stato ottenuto dividendo la spesa pubblica programmata per il numero di discenti previsti. Per ragioni di omogeneità, la spesa pubblica è stata mantenuta costante per il raffronto a fine programmazione.

Con riferimento ai soli interventi conclusi, a partire dai quali viene quantificato l'indicatore di risultato<sup>13</sup> (R1) "Numero di partecipanti che hanno terminato con successo una formazione in ambito agricolo o forestale", dall'esame delle informazioni disponibili (tabella 1.4) emerge che, a livello nazionale, il numero dei partecipanti che hanno concluso con esito positivo un percorso di formazione/informazione realizzato attraverso la misura 111 è superiore ai 140 mila discenti con un dato medio pari a 7.383. Il tasso di esecuzione, dato dall'incidenza del valore realizzato rispetto al target, è pari al 115% mostrando, a fine programmazione, il pieno conseguimento degli obiettivi previsti, rafforzando il successo ottenuto dalla misura cui è collegato. Gli interventi finanziati hanno quindi fornito un contributo significativo al miglioramento della competitività del settore, grazie alle performance registrate in termini di partecipazione ai corsi e ai buoni risultati conseguiti con riferimento alla conclusione dei corsi con successo da parte dei beneficiari.

**Tabella 1.4 - Avanzamento fisico dell'indicatore di risultato R1 "numero di partecipanti che hanno terminato con successo una formazione agricola e/o forestale" (valori assoluti e in %)**

Regione o Provincia Autonoma	Realizzato	Target previsto	Livello di efficacia (%)
Abruzzo	1.742	1.260	138
Basilicata	389	300	130
Bolzano	3.347	3.890	86
Calabria	3.032	3.000	101
Campania	3.664	5.808	63
Emilia-Romagna	9.944	16.674	60
Lazio	2.629	2.389	110
Liguria	1.250	1.380	91
Lombardia	35.683	11.890	300
Marche	1.728	628	275
Molise	58	85	68
Piemonte	24.454	36.500	67
Puglia	3.899	4.851	80
Sardegna	13.115	13.023	101
Sicilia	2.557	2.973	86
Toscana	1.307	1.800	73
Trento	9.882	2.000	494
Umbria	7.349	7.450	99
Veneto	14.243	6.217	229
<b>Totale</b>	<b>140.272</b>	<b>122.118</b>	<b>115</b>

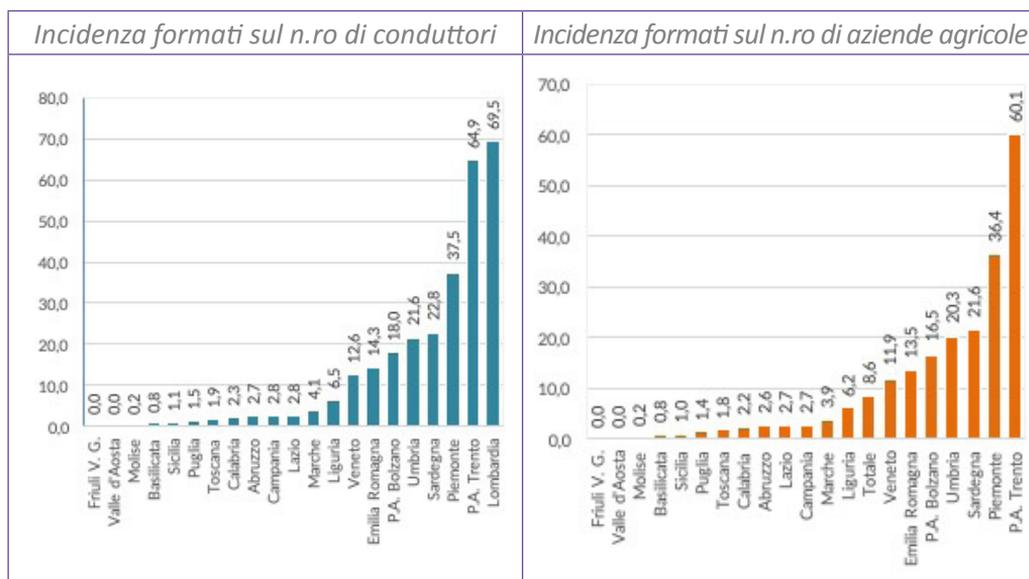
Fonte: ns. elaborazioni su dati Psr 2007-2013

<sup>13</sup> Secondo quanto previsto dalle linee guida comunitarie, gli indicatori di risultato misurano, in termini fisici (ad es. numero di formati con successo) e finanziari (ad es. accrescimento del valore aggiunto lordo), gli effetti diretti e immediati degli interventi fornendo informazioni sui cambiamenti lordi occorsi a livello settoriale (agricolo, agroalimentare e forestale) e di aree rurali, oltre che su comportamenti e capacità dei diretti beneficiari degli interventi.

Anche per l'indicatore R1 la situazione è piuttosto variabile tra i diversi Psr con ben quattro regioni che hanno abbondantemente superato le aspettative, come ad esempio nel caso del Psr Lombardia e della Provincia di Trento dove l'indicatore è stato, rispettivamente, triplicato e quintuplicato. Viceversa, per molti altri i valori raggiunti sono risultati al di sotto delle previsioni: il tasso di realizzazione più basso si riscontra per l'Emilia-Romagna (60%), la Campania (63%) e il Piemonte (67%).

Rapportando il valore dell'indicatore R1 al numero totale dei conduttori e delle aziende agricole regionali (Istat, 2010), è possibile ricavare una certa convergenza tra gli obiettivi previsti dai Psr della P.A di Trento e della Lombardia e il numero di conduttori beneficiari degli interventi (grafico 1.7). Ovviamente, tale rappresentazione non ha il carattere dell'eshaustività in quanto la platea dei beneficiari della misura 111 non ha riguardato esclusivamente i conduttori e le aziende agricole ma è molto più ampia. Al contempo, si evidenzia come nel caso dei Psr Molise e Basilicata, caratterizzati da un dato dell'investimento medio tra i più alti a cui si associa un valore modesto dei valori target, l'incidenza percentuale dei soggetti formati, sia sul numero di conduttori che sul numero di aziende agricole risulta trascurabile.

**Grafico 1.7 - Incidenza dei partecipanti che hanno terminato con successo una formazione rispetto al totale dei conduttori delle aziende agricole (valori in %)**



Fonte: ns. elaborazioni su dati Psr 2007-2013 e Istat, 6° Censimento generale dell'agricoltura (2010)

La misura 114 (tabella 1.5) ha finanziato l'utilizzo di servizi di consulenza per 32.170 agricoltori e 393 proprietari di foreste. In media risultano assistiti circa 2.000 agricoltori, con un campo di variazione molto ampio che va da un minimo di 67 agricoltori assistiti per il Molise ad un massimo di 7.465 agricoltori beneficiari per la Toscana. Nelle regioni obiettivo convergenza risulta assistito solo l'11% del totale degli agricoltori.

L'indicatore di prodotto "numero di agricoltori beneficiari" ha raggiunto un'attuazione fisica del 79%: le migliori performance, benché spesso frutto di successive modifiche alle sfide inizialmente previste, sono attribuibili ai Psr Valle d'Aosta (101%), Calabria (115%), Toscana (124%), Marche (195%). Più modesto, invece, è risultato il livello di efficacia dei proprietari e gestori di foreste: 18% del valore obiettivo previsto, corrispondente a 393 soggetti beneficiari, di cui più del 70% inerenti al Psr Toscana. La scarsa adesione al sistema da parte di tale tipologia di beneficiari sarebbe da ricollegare all'ineadeguatezza dei temi della consulenza rispetto alla specificità dei loro processi produttivi (Cristiano, 2013).

**Tabella 1.5 - Avanzamento fisico degli indicatori di output della misura 114 al 31.12.2015**

Regione o Provincia Autonoma	Realizzato		Target previsto		Livello di efficacia (%)
	N. agricoltori beneficiari	N. proprietari di foreste beneficiari	N. agricoltori beneficiari	N. proprietari di foreste beneficiari	
	a	b	c	d	
Abruzzo	488	0	700	65	70
Basilicata	0	0	980	18	0
Bolzano	-	-	-	-	-
Calabria	75	0	65	4	115
Campania	483	3	1.000	20	48
Emilia-Romagna	4.544	100	6.921	139	66
Friuli V. G.	-	-	-	-	-
Lazio	1.272	0	1.530	89	83
Liguria	225	3	253	10	89
Lombardia	0	0	0	0	0
Marche	195	0	100	6	195
Molise	67	0	800	200	8
Piemonte	6.683	0	9.200	0	73
Puglia	2.660	0	3.664	193	73
Sardegna	1.025	0	1.331	0	77
Sicilia	325	1	406	40	80
Toscana	7.465	276	6.000	100	124
Trento	-	-	-	-	-
Umbria	72	2	120	3	60
Valle d'Aosta	91	0	90	0	101
Veneto	6.500	8	7.482	1.409	87
<b>Totale</b>	<b>32.170</b>	<b>393</b>	<b>40.642</b>	<b>2.296</b>	<b>79</b>

Fonte: ns. elaborazioni da Relazioni annuali di esecuzione (2015)

Sui temi della consulenza, i criteri di gestione obbligatori e le buone condizioni agronomiche e ambientali sono risultati quelli più richiesti, attestandosi a un livello di spesa del 21% sul totale, seguiti da quelli correlati alla gestione aziendale (17%) e alla salute pubblica, animale e delle piante (16%). Nell'ambito degli altri temi è da segnalare una certa preferenza accordata agli aspetti ambientali e alla sicurezza sui luoghi di lavoro. Nel complesso, e stante il basso ricorso all'utilizzo dei servizi di consulenza, è possibile comunque ritenere che la misura ha avuto dei sicuri effetti positivi in termini di sensibilizzazione degli agricoltori al tema della gestione sostenibile del territorio e delle risorse naturali. Non altrettanto significativo, invece, può essere considerato il contributo alla crescita della competitività aziendale.

Lo stato di realizzazione fisico della misura 115 è misurato in termini di “numero di servizi attivati recentemente” (tabella 1.6): complessivamente il livello di avanzamento è pari al 74%, corrispondente a 43 nuovi servizi. Al di là del modo in cui i singoli Programmi sono stati in grado di perseguire l'indicatore previsto, la misura è risultata mediamente poco impattante nell'accrescere le capacità professionali degli imprenditori e degli operatori agricoli e forestali. Tale affermazione, generalizzabile anche alla misura 114, è ulteriormente rafforzata se si considerano i mancati effetti sinergici che le misure di consulenza avrebbero dovuto generare con quelle volte al miglioramento della competitività del settore agricolo, in particolare ammodernamento aziendale e ricambio generazionale.

**Tabella 1.6 - Avanzamento fisico degli indicatori di output della misura 115 al 31.12.2015**

Regione o Provincia Autonoma	Realizzato	Target previsto	Livello di efficacia (%)
	Numero di servizi attivati recentemente	Numero di servizi attivati recentemente	
	a	c	
Bolzano	2	2	100
Calabria	25	29	86
Campania	12	23	52
Lazio	4	4	100
Lombardia	0	0	0
<b>Totale</b>	<b>43</b>	<b>58</b>	<b>74</b>

Fonte: ns. elaborazioni da Relazioni finali di esecuzione (2015)

## Bibliografia

- Ascione E., Licciardo F. (2018), “Capitale umano” in Cristiano S. (a cura di), *I principali risultati dei Psr 2007-2013: sintesi delle valutazioni ex post. Documento di analisi. Rete Rurale Nazionale - MIPAAF*, Roma. ISBN 9788899595814
- Cristiano S. (2009), “La consulenza alle imprese sulla condizionalità”, in AA.VV., *Annuario dell'agricoltura italiana 2008*, vol. LXII, INEA, Roma.
- Cristiano S. (2011), “I servizi di consulenza nei programmi di sviluppo rurale”, in AA.VV., *Annuario dell'agricoltura italiana 2010*, vol. LXIV, INEA, Roma.
- Cristiano S. (2012), “Politica di sviluppo rurale e sistema della conoscenza e dell'innovazione in agricoltura” in *Agriregionieuropa*, anno 8, n. 28.
- Cristiano S. (2013), “Il sistema di consulenza aziendale”, in AA.VV., *Annuario dell'agricoltura italiana 2012*, vol. LXVI, INEA, Roma.
- De Franco R. (2013), “Formazione e informazione”, in AA.VV. (2013), *Annuario dell'agricoltura italiana 2012*, vol. LXVI, INEA, Roma.
- Licciardo F., Mappa O. (2012), “La formazione del capitale umano nella strategia del Psr Calabria: prime evidenze dell'indagine diretta sui discenti delle azioni di formazione” in *Agriregionieuropa*, anno 8, n. 29.
- Licciardo F. (2017), “Gli interventi di sviluppo rurale a sostegno del capitale umano nel periodo 2007-2013” in Vagnozzi A. (a cura di), *La produzione e diffusione di conoscenza nell'agroalimentare italiano. Soggetti, risorse finanziarie, interventi di promozione*, CREA PB, Roma. ISBN 978-88-9959-575-3
- 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, Ancona.
- Vagnozzi A., Tarangioli S., Ascione E. (2010), “Servizi e il capitale umano”, 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.
- Vagnozzi A. (2011), “La nuova consulenza gioca a tutto campo” in *Pianeta Psr* numero 4/2011, Rete Rurale Nazionale, Roma.
- Vagnozzi A. (2015), “Policies for innovations in the new Rural Development Programs (RDP): the Italian regional experience” in *Rivista di Economia Agraria*, Anno LXX, n. 3, 2015: 345-356, Firenze University Press.
- Verrascina M., Ascione E., Cristiano S. (2011), *Farm Advisory System: buone pratiche di supporto al sistema di consulenza aziendale*, Rete Rurale Nazionale, Roma.
- Zaccarini Bonelli C., a cura di, (2014), *Orientamenti per l'implementazione del sistema di consulenza aziendale in Italia 2014-2020*, Rete Rurale Nazionale, Roma.

## 2. L'insediamento di nuovi giovani agricoltori

Elisa Ascione, Barbara Zanetti

Il fenomeno costante dell'esodo e dell'abbandono rilevato nelle aree rurali dell'Unione europea e il perdurare di un'imprenditorialità agricola "matura" hanno sollecitato, fin dagli anni '70, l'attenzione dei *policy maker* nei confronti del ricambio generazionale ritenuto necessario e strumentale a dare nuova linfa al sistema agricolo grazie all'ingresso di nuovi e giovani imprenditori considerati più innovativi e in grado di adeguare l'offerta ai cambiamenti del mercato e della domanda.

Il sostegno al ricambio generazionale da parte della politica europea trova il suo fondamento non solo nella capacità di rivitalizzare il settore ma anche nella consapevolezza del ruolo che questo è in grado di svolgere nel perseguimento degli obiettivi della politica di sviluppo rurale che vanno dal sostegno all'efficienza e competitività del settore, alla salvaguardia del territorio e del paesaggio, alla tutela dell'ambiente.

Tecnicamente è considerato "giovane agricoltore" chi non ha più di 40 anni al momento della presentazione della domanda di finanziamento e si insedia per la prima volta in qualità di capo azienda, possedendo competenze e capacità professionali. All'avvio della programmazione 2007-2013, secondo gli ultimi dati disponibili del Censimento dell'Agricoltura Istat 2010, risultavano 161.706 agricoltori italiani con età inferiore ai 40 anni pari solo al 10,4% del totale.

Per favorire il ricambio generazionale e migliorare la redditività delle aziende agricole la programmazione dello sviluppo rurale 2007-2013 ha previsto la misura 112 "Insediamento di giovani agricoltori" che prevede la concessione di un premio<sup>14</sup> finalizzato a coprire le spese di avviamento dell'attività. La misura, che rientra nell'Asse 1 tra gli interventi a sostegno del capitale umano e fisico finalizzati a migliorare la competitività del settore agricolo, agroalimentare e forestale, è stata attivata in tutti i ventuno Psr italiani; ciò conferma il ruolo riconosciuto all'intervento per lo sviluppo competitivo del settore agricolo da parte delle regioni.

Il sostegno all'insediamento giovanile è stato avviato in diciassette regioni italiane attraverso il pacchetto di misura, il cosiddetto "pacchetto giovani". L'obiettivo strategico

<sup>14</sup> L'importo del premio può arrivare fino a 55.000 euro.

di questo strumento è di offrire al giovane agricoltore la possibilità di usufruire dell'integrazione combinata di più misure rivolte sia alla competitività e all'innovazione, sia alla sostenibilità ambientale e alla multifunzionalità dell'azienda (Gabrielli, 2010). L'adozione del pacchetto favorisce la concentrazione delle risorse su iniziative (quali gli investimenti aziendali, la consulenza, il prepensionamento) utili a favorire il nuovo insediamento da parte dei giovani agricoltori (Vagnozzi et al., 2010) e l'avvio dell'attività di impresa. La stessa Corte dei Conti Europea, nella relazione speciale sull'attuazione della misura dedicata all'insediamento dei giovani agricoltori in Italia (2017), ha riconosciuto che il sostegno offerto dalla misura del nuovo insediamento raddoppia la propria efficacia in termini di rapporto costi/benefici se erogato congiuntamente alla misura investimento. Ciò trova conferma anche dalla lettura dei rapporti di valutazione ex-post 2007-2013, che ne evidenziano l'efficacia in termini di costi/benefici e di rendimento dell'aiuto pubblico, misurato come valore aggiunto lordo annuo delle imprese rispetto all'aiuto concesso<sup>15</sup>. In media, le aziende che si sono costituite tramite l'adesione al pacchetto giovani, sono risultate maggiormente produttive e redditizie e con una capacità di innovazione superiore.

Il pacchetto giovani è condizionato dalla presentazione del Piano di investimenti aziendali (Pia), in cui si definiscono gli obiettivi di sviluppo dell'attività e gli interventi necessari per la sua realizzazione (per esempio la formazione, i servizi di consulenza, gli investimenti, ecc.). I Psr attribuiscono al Pia un ruolo importante per l'impatto della misura, per la definizione della strutturazione e la modernizzazione delle aziende agricole, per migliorare la redditività.

L'ammontare delle risorse pubbliche programmate per sostenere l'insediamento di giovani agricoltori nel settennio 2007-2013, è stata pari a 702,4 milioni di euro (circa 15% in meno rispetto alla passata programmazione), con un'incidenza del 10% sull'Asse 1 e di circa il 4% sul totale Psr<sup>16</sup>. L'impegno finanziario trova la sua giustificazione nell'indice di ricambio generazionale che all'avvio del periodo di programmazione si attestava al 20%, il che vale a dire 20 giovani ogni 100 ultra 65enni (Ascione et al., 2014). L'analisi della distribuzione delle risorse a livello regionale evidenzia una concentrazione delle risorse pari a circa il 32% delle risorse finanziarie assegnate alla misura nelle quattro regioni dell'obiettivo convergenza<sup>17</sup>.

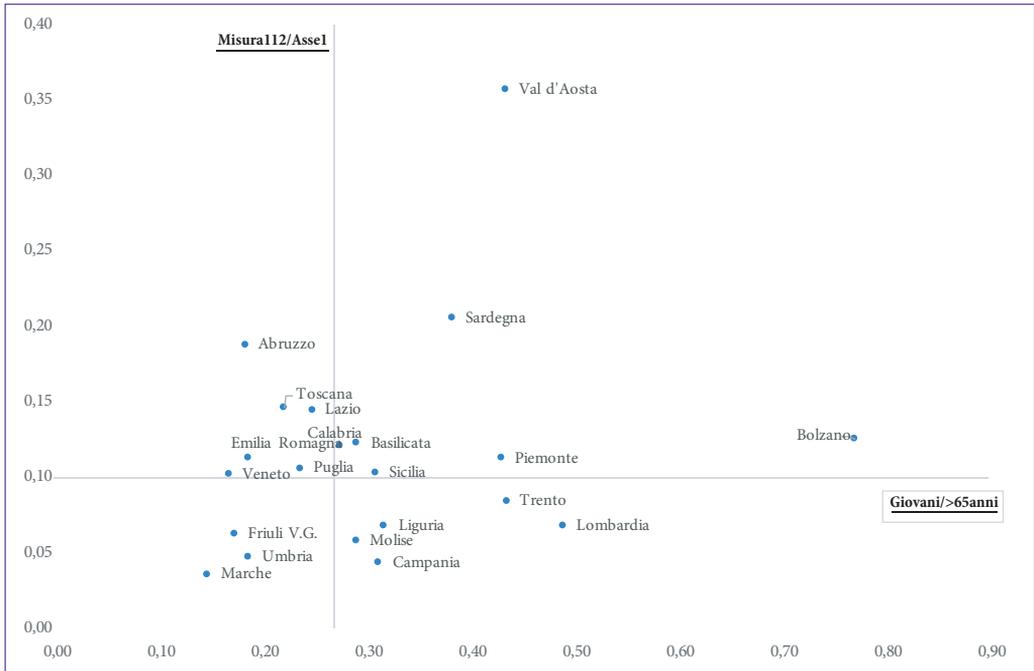
Dall'analisi dei dati relativi al rapporto tra l'incidenza delle risorse finanziarie della misura 112 e il totale dell'asse 1 e l'incidenza dei giovani sugli agricoltori over 65 è possibile indagare la strategia messa in campo a livello regionale per il ricambio generazionale (grafico 2.1).

<sup>15</sup> La determinazione dell'efficacia della Misura 112 sull'accrescimento del valore aggiunto lordo nelle aziende beneficiarie è stata calcolata mediante il rapporto tra l'incidenza del premio complessivo (con o al netto dell'importo relativo alle misure di investimento) e la quota parte di valore aggiunto attribuibile alla misura stessa.

<sup>16</sup> I dati derivano dalle elaborazioni degli importi riportati dai Financial Implementation Report 2015 della Commissione Europea.

<sup>17</sup> Calabria, Campania, Puglia, Sicilia.

**Grafico 2.1 – Relazione tra il finanziamento della misura e la presenza dei giovani**



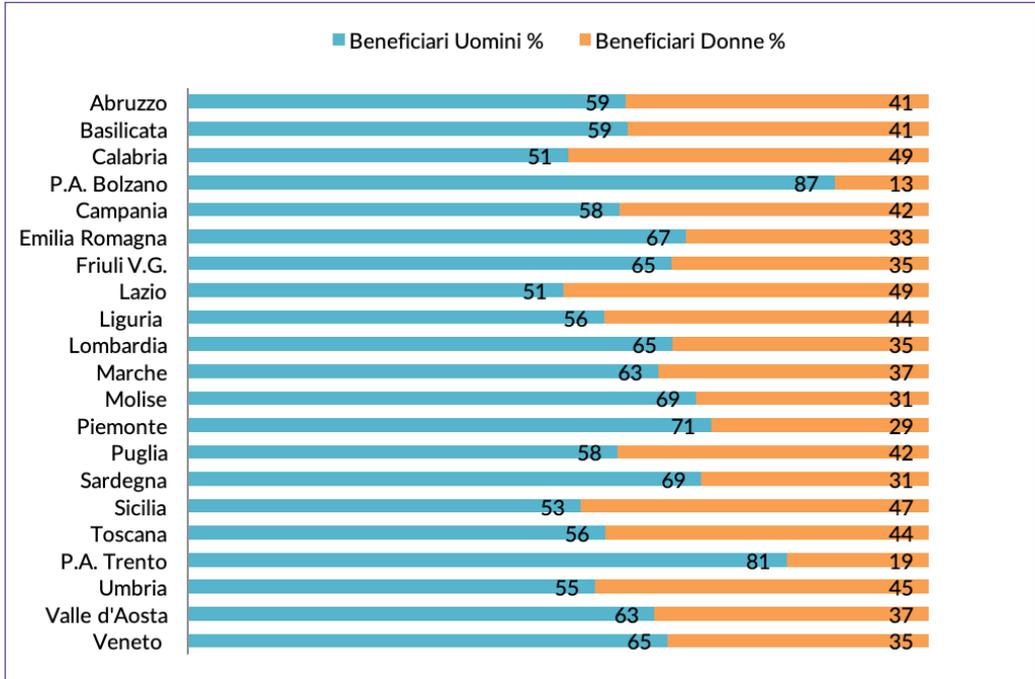
Fonte: ns. elaborazioni su dati Annual Financial implementation report (2015) e Istat, 6° Censimento generale dell'agricoltura (2010)

L'incrocio degli assi determina il valore medio nazionale dato dal 10% di risorse programmate per il ricambio generazionale sul totale dell'Asse 1 e il 27% di incidenza di giovani imprenditori. Dalla lettura dei dati si evidenziano gli investimenti di due regioni montane: la Provincia Autonoma di Bolzano e la Valle d'Aosta. La prima, infatti, pur presentando la più alta presenza di giovani in agricoltura ha investito risorse per il ricambio generazionale per un importo di poco superiore alla media mentre la Valle d'Aosta pur con una presenza di giovani superiore alla media nazionale ha scelto di investire ingenti risorse. È probabile, in questi casi, che la scelta di investire sulla misura 112 sia stata motivata dalla necessità di creare opportunità di lavoro in aree fortemente caratterizzate dal fenomeno dell'esodo della popolazione attiva. Di contro Marche, Friuli e Umbria presentano un limitato investimento a sostegno del ricambio generazionale a fronte di una presenza piuttosto contenuta di giovani imprenditori.

Complessivamente sono state approvate poco più di 22.000 domande di accesso al premio, l'11% delle quali in Puglia e il 9% in Piemonte, Veneto e Sicilia. L'analisi di genere consente di confermare il rinnovato interesse da parte delle donne ad avviare e condurre imprese agricole: poco meno del 40% delle domande approvate, corrispondente a poco più di 8.500, sono state presentate da giovani donne e in Calabria, Lazio e Sicilia è stata registrata la percentuale più alta di domande che va dal 49% delle prime due al 47% della Sicilia (grafico 2.1). Tra le regioni, la Puglia ha finanziato l'insediamento del mag-

gior numero di giovani donne, registrando 1.049 unità, contro il valore medio nazionale di circa 400 beneficiarie.

**Grafico 2.2 - Beneficiari della misura 112 per genere al 31/12/2015 (valori %)**

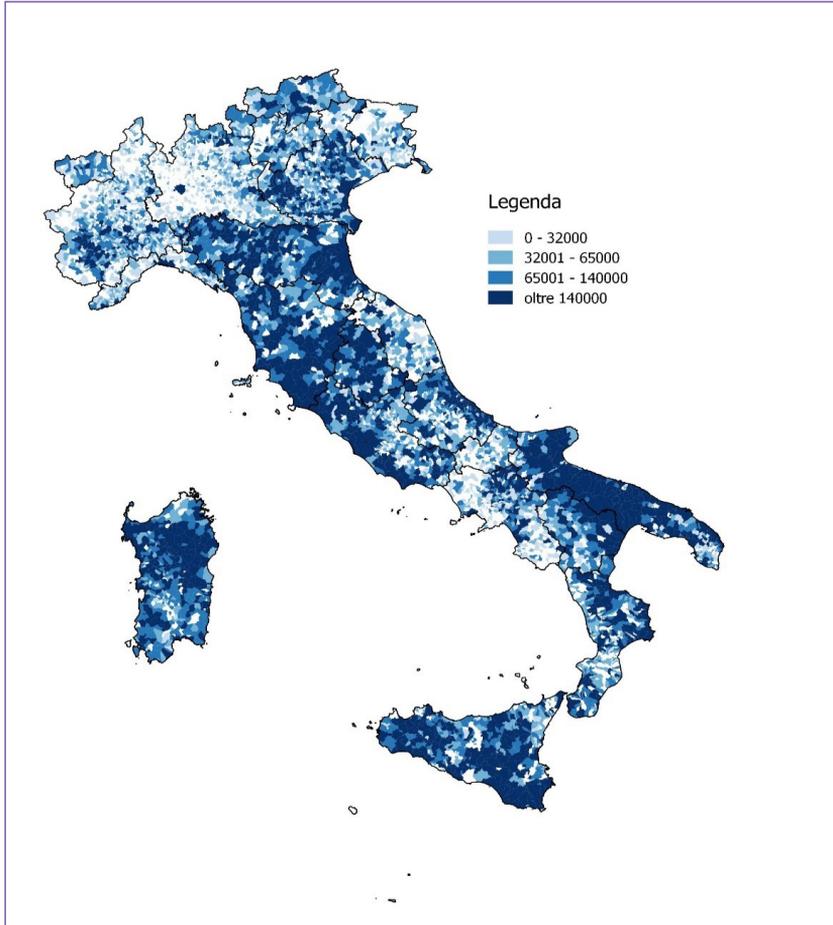


Fonte: ns. elaborazioni su dati Relazioni annuali di esecuzione (2015)

La lettura della distribuzione territoriale del premio di insediamento evidenzia una sua concentrazione principalmente nelle aree interne del centro nord-est e sud-est e nelle isole, territori caratterizzati per lo più da una forte senilizzazione del settore primario. Con riferimento alle zone altimetriche, il premio si è prevalentemente distribuito nelle zone di collina, mentre in pianura e in montagna sono stati pagati rispettivamente circa il 26% e il 24% delle risorse complessive. È nelle regioni Puglia e Sicilia che si rileva un'alta concentrazione di risorse dedicate a favorire l'insediamento dei giovani e che risultano per lo più erogate per sostenere l'avvio di aziende locate in zone collinari dove si concentrano importanti produzioni come la vite, dell'olivo e l'ortofrutta (figura 2.1).

Considerando che il contesto rurale racchiude al suo interno sistemi agricoli caratterizzati da differenziati processi di sviluppo economico e sociale, è utile rilevare come il criterio della territorializzazione è stato considerato premiante nell'assegnazione della spesa per il periodo della programmazione 2007-2013, andando a indirizzare le risorse soprattutto verso quei territori caratterizzati da maggiore marginalità.

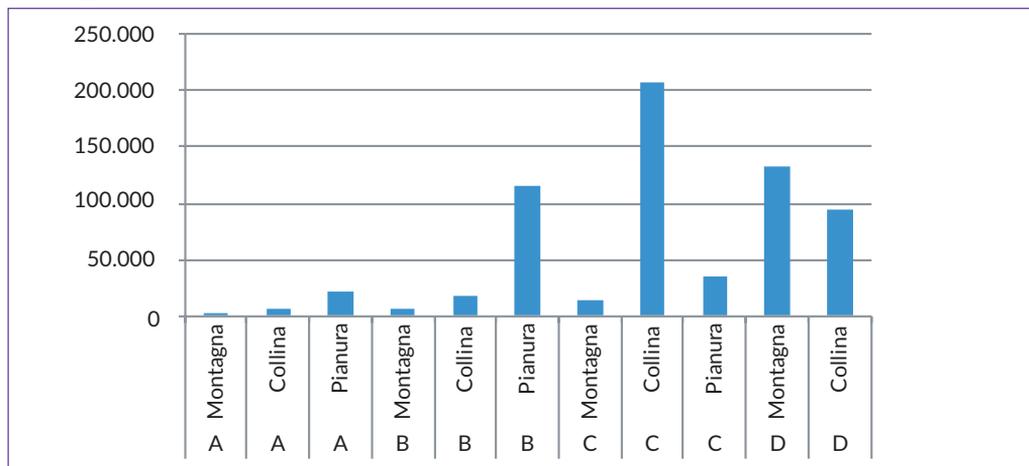
Figura 2.1 – Misura 112: Spesa pubblica erogata per comune (euro)



Fonte: ns. elaborazioni su dati Agea

Riferendosi alla zonizzazione utilizzata nella programmazione, che individua le quattro macro-tipologie di aree<sup>18</sup>, i relativi dati sui pagamenti effettuati sono stati incrociati con quelli altimetrici. I dati Agea, evidenziano che la spesa effettuata per l'avvio di imprese condotte da giovani agricoltori, si è concentrata prevalentemente (grafico 2.3) nella tipologia delle aree rurali intermedie di collina (32%), a cui fanno seguito le tipologie di aree rurali con problemi complessivi di sviluppo quali sono quelle di montagna (20%) e di collina (15%).

<sup>18</sup> Le quattro macro-tipologie di aree indicate dal Psn sono: a) Poli urbani; b) Aree rurali ad agricoltura intensiva; c) Aree rurali intermedie; d) Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo.

**Grafico 2.3 - Spesa pubblica erogata per la misura 112 per zonizzazione rurale e altimetria (.000 €)**

Fonte: ns. elaborazione su dati Agea

Il confronto tra le risorse programmate e la spesa effettuata dal 2007 al 2015, fa emergere una efficiente attuazione finanziaria dell'intervento. Il tasso di esecuzione generale è stato pari al 100% della spesa pubblica programmata, con alcune regioni, in prevalenza al Centro Sud e Isole, dove evidentemente è maggiormente presente il problema del ricambio generazionale e dell'occupazione giovanile, che hanno registrato valori superiori a 100. Tra queste c'è l'Umbria con il tasso di esecuzione finanziaria più elevato, pari al 107%, seguita dal Lazio (103%), Sicilia e Trento (rispettivamente con il 102%), Campania, Puglia e Sardegna (con il 101%). Le regioni obiettivo convergenza hanno realizzato, in media, il 101%.

Lo stato delle realizzazioni degli interventi è espresso dagli indicatori di output previsti dal Quadro comune di monitoraggio e valutazione (Qcmv), che per la misura 112 sono misurati dal numero di giovani agricoltori beneficiari e dal volume dell'investimento realizzato (tabella 2.1).

Relativamente all'indicatore dei beneficiari, i dati contenuti nei Rapporti annuali di esecuzione (Rae) 2015 rilevano che attraverso il sostegno della misura 112, si sono insediati in Italia circa 22 mila giovani agricoltori, facendo registrare un livello di efficacia complessivo del 100% rispetto all'obiettivo target. Pur registrando una variabilità tra le regioni, si può comunque trarre in media una buona performance di attuazione in termini di insediamento dei giovani agricoltori. Nelle regioni obiettivo convergenza, si è concentrato il 34% di giovani beneficiari (pari a 7.436 unità), con la Puglia che ha registrato il dato maggiore (2.495 nuovi giovani agricoltori, raggiungendo un'efficacia del 96%).

Il valore del volume totale dell'investimento, realizzato con il sostegno all'insediamento di giovani agricoltori si aggira intorno a un miliardo di euro, pari al 114% del valore target programmato e corrispondente a più di 22 mila domande approvate, per

un totale di risorse erogate di oltre 705 milioni di euro. Quasi un quarto del volume di investimento è sostenuto nelle regioni obiettivo convergenza. L'importo è relativo al 34% delle domande approvate totali, per il 35% di risorse erogate complessive. Anche in questo caso, pur evidenziando una variabilità di risultati tra le regioni, si rileva in media un giudizio performante di efficacia.

Significativo il caso dell'Emilia-Romagna, che da sola concentra il 25% degli investimenti realizzati, con una ottima performance di efficacia del 236% e finanzia oltre 1.600 beneficiari (7% rispetto al totale), con un sostegno per il ricambio generazionale pari a 153 mila euro per domanda approvata. Anche l'Umbria registra un importante volume di investimento realizzato (106,8 milioni di euro), attestandosi all'83% del valore obiettivo, con una stima di 247 mila euro di volume di investimento per beneficiario.

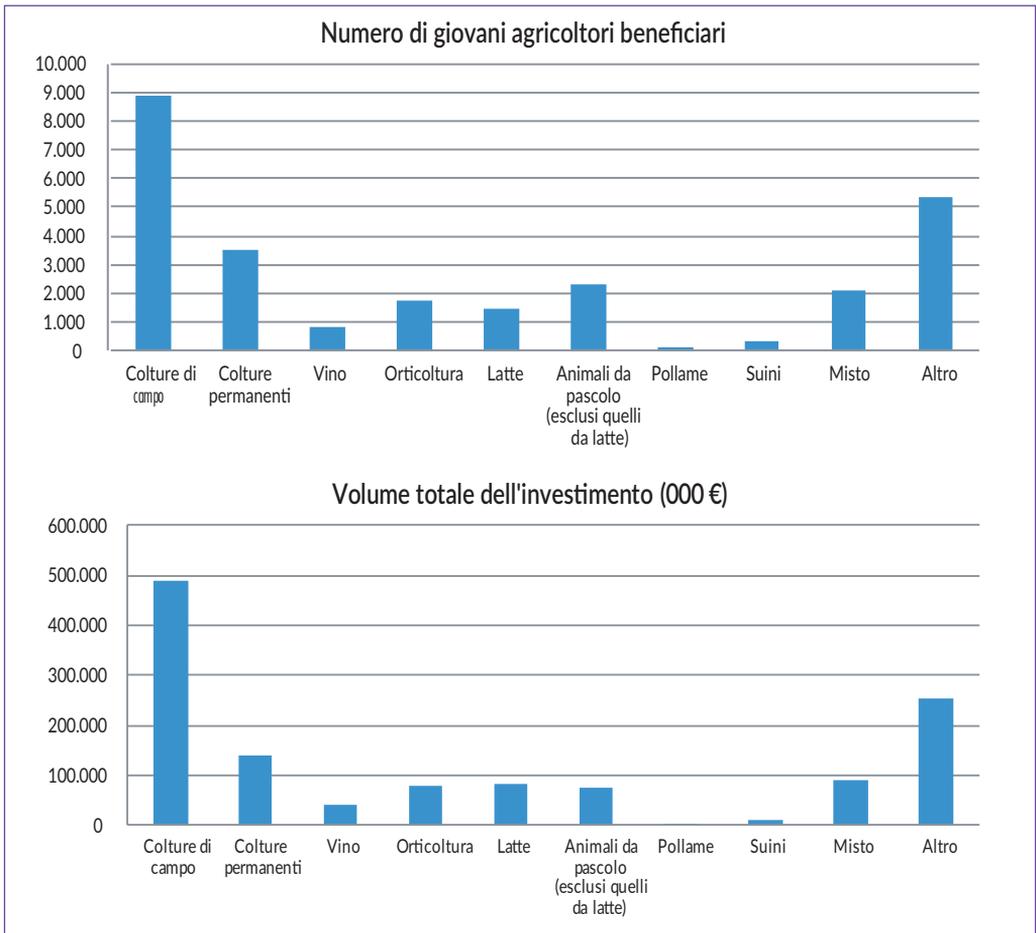
**Tabella 2.1 - Misura 112: Risorse erogate e indicatori di output al 31.12.2015**

Regione o Provincia Autonoma	Risorse erogate dal 2007 al 2015	Realizzato		Target		Efficacia	
		Giovani agricoltori beneficiari	Volume totale dell'investi- mento	Giovani agricoltori beneficiari	Volume totale dell'investi- mento		
		(000 €)	(n)	(000 €)	(n)	(000 €)	(%)
		a	b	c	d	a/c	b/d
Abruzzo	37.318	967	37.303	750	39.698	129	94
Basilicata	24.094	751	31.239	749	24.300	100	129
Bolzano	9.858	455	9.838	450	9.868	101	100
Calabria	46.037	1.212	42.294	1.322	46.286	92	91
Campania	28.383	1.012	28.383	866	28.007	117	101
Emilia-Romagna	59.732	1.640	251.690	1.774	106.439	92	236
Friuli V. G.	7.814	95	4.690	500	13.300	19	35
Lazio	48.918	1.505	52.959	1.960	73.931	77	72
Liguria	9.736	538	11.973	610	12.500	88	96
Lombardia	25.602	1.138	25.294	1.190	24.609	96	103
Marche	7.294	189	6.899	226	7.267	84	95
Molise	4.505	156	4.505	160	4.890	98	92
Piemonte	43.258	1.919	51.543	1.500	51.300	128	100
Puglia	71.449	2.495	71.449	2.586	74.831	96	95
Sardegna	63.315	1.819	63.665	1.786	62.510	102	102
Sicilia	78.611	1.966	78.611	1.927	77.094	102	102
Toscana	54.764	1.530	65.944	950	45.000	161	147
Trento	9.232	260	18.297	113	6.212	230	295
Umbria	14.964	433	106.812	440	129.000	98	83
Valle d'Aosta	4.409	154	3.946	203	4.500	76	88
Veneto	56.326	1.934	56.019	2.000	57.409	97	98
<b>Totale</b>	<b>705.619</b>	<b>22.168</b>	<b>1.023.353</b>	<b>22.062</b>	<b>898.951</b>	<b>100</b>	<b>114</b>

Fonte: ns. elaborazioni su dati Relazioni annuali di esecuzione (2015)

Soffermandosi sull'analisi dei dati relativi all'attuazione (grafico 2.4), emerge che la misura 112 ha favorito il ricambio generazionale prevalentemente nei settori produttivi più tradizionali e caratterizzati da un'agricoltura di tipo estensivo. Si osserva, infatti, una concentrazione dei giovani beneficiari e degli investimenti su alcuni comparti quali le colture di campo, quelle permanenti e nella zootecnia. Rilevante è anche il dato relativo alla voce "altro" da ricondurre, con molta probabilità, alle aziende multifunzionali e silvicolturali.

**Grafico 2.4 - Misura 112: Giovani beneficiari e Volume totale dell'investimento (.000 €) per per comparto produttivo al 31.12.2015**



Fonte: ns. elaborazioni su dati Relazioni annuali di esecuzione (2015)

Le colture di campo sono presenti nel 33% delle domande approvate, di cui circa la metà proviene dal Friuli-Venezia Giulia. Il volume di investimenti in valore, realizzato nel comparto, è stato del 39% rispetto al totale (circa 489 milioni di euro), di cui circa i tre quarti si sono concentrati in Friuli-Venezia Giulia (244,5 milioni di euro) ed Emi-

lia-Romagna (109 milioni di euro). Nell'ordine, il secondo settore produttivo è quello delle colture permanenti, che è presente nel 13% delle aziende beneficiarie, di cui soprattutto in Calabria, Piemonte e Lazio. Il volume di investimenti è stato dell'11%, di cui poco più di un terzo è stato finanziato in Emilia-Romagna (29,7 milioni di euro) e in Calabria (25,6 milioni di euro).

Nel complesso, l'analisi consente di rilevare una buona performance di attuazione della misura per l'insediamento di nuovi giovani agricoltori. Ciò nonostante la Corte dei Conti europea, nella sua indagine sulla gestione della misura 112 condotta al termine della programmazione, ha rilevato alcune criticità nella misurabilità dei risultati rispetto agli obiettivi della misura.

In particolare, è stato osservato un generale orientamento a riportare indicatori di realizzazione (per esempio numero di giovani agricoltori beneficiari), ma non quelli che quantificano i risultati attesi (come ad esempio il valore obiettivo del tasso di ricambio generazionale) e sussistono pochi elementi nei piani aziendali in grado di attestare un incremento della redditività. Riguardo a quest'ultimo, si riporta nel box seguente il caso dell'Emilia-Romagna, segnalato nella relazione della Corte dei Conti, per aver previsto la raccolta di informazioni utili a dimostrare l'efficacia della misura 112 attraverso indicatori integrativi, attestanti i risultati delle aziende beneficiarie in termini di redditività e occupazione (box 2.1).

### Box 2.1 - Emilia-Romagna: performance di efficacia della misura per l'insediamento di nuovi giovani agricoltori

#### **EMILIA ROMAGNA**

La regione ha previsto indicatori supplementari che misurano l'efficacia dell'intervento in relazione ai seguenti obiettivi specifici.

<b>Tipo di indicatore</b>	<b>Descrizione</b>
<b>Risultati</b>	Numero di giovani agricoltori beneficiari che hanno introdotto sistemi di certificazione volontari
	Numero di giovani agricoltori beneficiari che hanno integrato negli investimenti gli aspetti ambientali e relativi al benessere degli animali
<b>Impatti</b>	Numero di posti di lavoro creati

La valutazione ex-post del PSR 2007-2013 riporta risultati anche in termini di sostenibilità dei beneficiari. Per esempio, il 94,6% dei 624 beneficiari insediatisi nel 2008-2009 era ancora attivo sei anni più tardi. Tra i giovani beneficiari, i tassi di abbandono sono risultati inferiori per le aziende con superficie superiore ai 16 ettari rispetto a quelle più piccole (4,6% contro 9,5%) e per i beneficiari insediatisi come persone giuridiche rispetto alle aziende individuali (3,7% contro 6,5%).

Fonte: Relazione Corte dei Conti Europea (2017)

Al fine di migliorare l'interpretazione dei risultati della performance di attuazione della misura si ritiene opportuno non limitare la valutazione dell'impatto alla quantificazione degli indicatori previsti ma, come riconosciuto dalla Commissione europea, operare una loro contestualizzazione all'interno di un'analisi valutativa attenta dell'intero Psr, che tenga conto dell'effetto complementare di varie misure. Ciò dovrebbe avvenire nell'ambito di una logica di intervento che miri alla comprensione delle esigenze effettive e alla definizione di obiettivi specifici realizzabili, per il conseguimento dell'obiettivo generale di sostegno al ricambio generazionale in agricoltura.

Pur avendo rilevato per la misura 112 un risultato efficiente in termini di capacità di spesa, alcune incertezze permangono in merito all'efficacia intesa come la capacità di raggiungere risultati positivi in grado di garantire la sostenibilità dell'impresa condotta dai neoimprenditori in termini, ad esempio, di redditività e/o di incremento del valore aggiunto. Le problematiche che continuano a minare l'avvio e la sostenibilità delle loro imprese nel tempo sono principalmente riconducibili alla difficoltà di accesso alla terra, per la sua limitata disponibilità e il costo elevato d'acquisto, ai costi per gli investimenti (come fabbricati, capannoni, macchine e impianti), al credito e ai finanziamenti pubblici, per la mancanza di garanzie e la complessità amministrativa, all'incidenza delle tasse (sia dirette che indirette), all'accesso ai mercati, ai prezzi di vendita degli agricoltori non sufficientemente remunerativi e, infine, alla carenza nelle aree rurali di servizi e infrastrutture a sostegno delle imprese e della popolazione. A fronte di tali condizionamenti il premio all'insediamento riesce, come sottolinea nella sua relazione la Corte dei Conti, solo in maniera parziale e generale ad affrontare tali problematiche favorendo l'impressione che la sola misura faciliti l'insediamento dei giovani ma che non riesca a supportarli efficacemente nella conduzione di un'azienda agricola in grado di porsi sul mercato in maniera competitiva e innovativa.

La lettura degli esiti dell'attuazione conferma ed evidenzia il ruolo del premio nell'incoraggiare il rinnovamento generazionale in agricoltura ma per il conseguimento di risultati sostenibili nel tempo si rende necessario integrare in maniera coordinata la misura del premio con interventi sostenuti da risorse nazionali e diretti a favorire *in primis* l'accesso ai fattori produttivi, lo start up aziendale (con l'introduzione ad esempio di agevolazioni fiscali), l'assistenza tecnica e la formazione del neo imprenditore. È la stessa Commissione europea, nella recente comunicazione sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura (2017)<sup>19</sup>, a sostenere questa riflessione e a proporre un rinnovamento generale della strategia, per sostenere l'ingresso e l'avviamento dei giovani agricoltori nella prossima Pac post 2020.

---

<sup>19</sup> Commissione Europea (2017). *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni*. Bruxelles.

## **Bibliografia**

- Ascione E., Tarangioli S., Zanetti B. a cura di (2014), *Nuova imprenditoria per l'agricoltura italiana. Caratteri, dinamiche e strutture aziendali*, INEA Studi & Ricerche, Roma.
- Commissione Europea (2017), *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Bruxelles
- Gabrielli G. (2010), "La misura di primo insediamento nei Psr 2007-2013" in Tarangioli S, Trisorio A. (a cura di), *Le misure per i giovani agricoltori nella politica di sviluppo rurale 2007-2013*, INEA OIGA, Roma
- Corte dei Conti Europea (2017), *Rendere più mirato il sostegno dell'UE ai giovani agricoltori per promuovere efficacemente il ricambio generazionale*, Relazione speciale.
- Vagnozzi A., Tarangioli S., Ascione E. (2010), "Servizi e il capitale umano" 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



# 3. Gli investimenti per l'ammmodernamento delle aziende agricole

Antonio Papaleo

Il supporto agli investimenti nelle aziende agricole, nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale, ha sempre avuto l'obiettivo di migliorarne la competitività e il reddito aziendale. Obiettivi perseguiti attraverso numerosi e articolati interventi, finalizzati a ridurre i costi di produzione, migliorare e riconvertire la produzione, incrementare la qualità dei prodotti, tutelare l'ambiente naturale, le condizioni di igiene e il benessere degli animali e diversificare le attività aziendali.

Si tratta dunque di processi di ammodernamento realizzati mediante investimenti in capitale materiale (patrimonio strutturale e non strutturale) e immateriale (conoscenza e formazione) che hanno l'obiettivo di rendere maggiormente efficienti i processi produttivi. La maggiore efficienza di tali processi è, evidentemente, il presupposto per il miglioramento del rendimento economico globale dell'azienda, che non può essere realizzato senza un più efficiente utilizzo dei fattori della produzione. L'introduzione di nuove tecnologie e l'innovazione di processo e di prodotto nonché della gestione dell'impresa sono fattori, verosimilmente, in grado di aumentare il valore aggiunto dei comparti produttivi.

In questa direzione, coerentemente con le linee strategiche comunitarie, la programmazione 2007-2013 dei Programmi di sviluppo rurale italiani, ha definito la misura dedicata all'ammmodernamento aziendale. Una misura dove non sono ammessi né interventi di manutenzione ordinaria né investimenti di mera sostituzione, ma che promuove, prioritariamente, l'innovazione di processo e di prodotto e la riconversione produttiva. Una misura in grado di essere "fulcro" per lo sviluppo imprenditoriale dell'azienda.

La misura 121 - Ammodernamento delle aziende agricole è disciplinata dagli articoli 20 lettera b) punto i) e dall'art. 26 del Reg. (CE) 1698/2005, mentre la sua codifica dall'Allegato II del Reg. (CE) n. 1974/2006. La misura rientra tra le tipologie d'intervento dell'Asse 1 "Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale" e si colloca all'interno di una delle tre sottosezioni tematiche in cui è articolato l'Asse 1 - Misure intese a ristrutturare e sviluppare il capitale fisico e promuovere l'innovazione.

Insieme alle altre misure della sottosezione, nonché attraverso l'azione combinata con misure afferenti alle altre due sottosezioni dell'Asse, concorre al raggiungimento di

obiettivi ritenuti strategici per la competitività del settore primario, quali: il consolidamento e lo sviluppo della qualità della produzione agricola e forestale, la promozione dell'ammodernamento e dell'innovazione nelle imprese e dell'integrazione delle filiere e il potenziamento delle dotazioni infrastrutturali. La misura, infatti, prevede la realizzazione di investimenti orientati a migliorare il rendimento economico e aumentare la competitività delle imprese agricole attraverso l'ammodernamento delle strutture e l'introduzione di tecnologie innovative. Per questo favorisce investimenti di tipo materiale o immateriale, nei settori della produzione primaria individuati all'interno di ogni singolo Psr.

### **3.1 I principali risultati dell'attuazione**

Nel corso della programmazione 2007-2013, per la misura, attivata in tutti e ventuno programmi afferenti alle singole Regioni e Province Autonome, sono state destinate risorse per un totale di circa 3,3 miliardi di euro di spesa pubblica, corrispondenti a poco più del 19% del totale generale (al netto delle risorse destinate per l'Assistenza Tecnica), risultando, in termini di impegno finanziario, la seconda misura dopo la 214 - Pagamenti agroambientali.

Sulla base dei dati desunti dagli *Annual Financial Implementation report* del 2015 elaborati dalla Commissione Europea sui ventuno programmi italiani, l'attuazione finanziaria<sup>20</sup> della misura si attesta al 98,3% di realizzazione e, in linea con il dato medio dell'Asse 1, molto prossima alla piena attuazione (tabella 3.1).

Le Regioni dell'obiettivo Competitività (tutte le Regioni dell'Italia centro-settentrionale a cui si aggiunge l'Abruzzo), mediamente, hanno realizzato una percentuale di spesa superiore a quelle in obiettivo Convergenza (si tratta di tutte le regioni meridionali). Per quest'ultime, inoltre, l'unica Regione che ha realizzato la piena attuazione è la Sicilia mentre la Basilicata registra il più basso livello di attuazione (pari a poco più dell'88% delle risorse programmate) dovuto a tutta una serie di ragioni tra cui spiccano quelle di ordine amministrativo-burocratico che hanno notevolmente rallentato i processi di spesa.

È evidente tuttavia che il solo dato di attuazione della spesa pubblica realizzata non può essere l'unico parametro in grado di dare un giudizio sull'effettivo successo della misura.

---

<sup>20</sup> Intesa come la somma della spesa pubblica ordinaria, dell'Health Check e del Recovery Plan.

**Tabella 3.1 – Spesa pubblica programmata e pagata (Meuro)**

Regione o Provincia Autonoma	Spesa pubblica programmata 2007-2013		Spesa pubblica pagata al 31/12/2015 (dopo recupero/ rettifica)		Attuazione spesa pubblica
	Totale	Feasr	Totale	Feasr	(%)
Abruzzo	96	44	99	45	103,1
Bolzano	15	7	15	7	99,6
Emilia-Romagna	250	113	250	113	100,0
Friuli-Venezia Giulia	86	40	82	38	95,9
Lazio	154	69	149	67	96,7
Liguria	92	32	94	33	101,5
Lombardia	209	99	207	98	98,8
Marche	121	53	120	53	99,2
Molise	26	12	26	11	99,2
Piemonte	144	69	138	65	95,6
Sardegna	106	47	97	43	91,3
Toscana	184	81	195	86	106,4
Trento	34	12	34	12	98,5
Umbria	126	56	124	55	98,8
Valle d'Aosta	3	1	3	1	100,4
Veneto	277	130	277	130	99,9
Basilicata	78	47	69	41	88,4
Calabria	177	106	170	102	96,1
Campania	353	216	332	203	93,9
Puglia	344	201	336	196	97,8
Sicilia	412	183	413	183	100,4
<b>Totale</b>	<b>3.288</b>	<b>1.619</b>	<b>3.231</b>	<b>1.583</b>	<b>98,3</b>

Fonte: ns. elaborazioni dati Annual Financial Implementation Report (2015)

Per quanto attiene all'indicatore comune *numero di aziende agricole sovvenzionate* (tabella 3.2), il livello di attuazione medio si è attestato al 90,2%, con le Regioni della Convergenza in linea con il valore medio nazionale, mentre quelle Competitività hanno registrato valori medi del 93%. Risultati, anche se non pienamente corrispondente all'obiettivo, da considerarsi tuttavia molto soddisfacenti.

Sensibili sono le differenze che però si registrano tra i diversi programmi. In alcuni casi l'obiettivo previsto è stato abbondantemente superato, raggiungendo livelli di attuazione importanti (come ad esempio nel caso della Sicilia). In altri, il livello di attuazione è da ritenersi piuttosto scarso (l'indicatore per il programma della P.A. di Trento ha di poco superato il 40%), mentre per altri programmi (Friuli-Venezia Giulia, Campania,

Lombardia) il suo valore è intorno al 50%. Vi è da considerare, però, che il diverso grado di efficacia raggiunto dai due indicatori (spesa e numero di aziende sovvenzionate) evidenzia sostanzialmente una propensione all'investimento da parte delle singole aziende che hanno avuto accesso alla misura, più elevata rispetto a quanto stimato in ex ante.

**Tabella 3.2 – Numero di aziende beneficiarie**

Regione o Provincia Autonoma	Aziende sovvenzionate (n.)	Valore target 2007-2013 (n.)	Attuazione (%)	Aziende che hanno introdotto nuovi prodotti e/o nuove tecniche (indicatore R3)			Aziende con innovazione su totale (%)
				Valore realizzato (n.)	Valore obiettivo (n.)	Efficacia (%)	
Abruzzo	1.385	1.300	106,5	477	450	106,0	34,4
Bolzano	83	120	69,2	7	6	116,7	8,4
Emilia-Romagna	3.377	4.431	76,2	1.936	3.916	49,4	57,3
Friuli-Venezia G.	1011	1.255	80,6	217	230	94,3	21,5
Lazio	2.620	4.112	63,7	1.300	810	160,5	49,6
Liguria	2.460	2.690	91,4	692	750	92,3	28,1
Lombardia	1.853	3.708	50,0	1.671	1.836	91,0	90,2
Marche	1.754	1.295	135,4	499	444	112,4	28,4
Molise	416	583	71,4	165	49	336,7	39,7
Piemonte	4.110	3.000	137,0	1.424	1.000	142,4	34,6
Sardegna	1.937	1.500	129,1	189	708	26,7	9,8
Toscana	3.426	2.500	137,0	385	250	154,0	11,2
Trento	1.403	3.435	40,8	1.136	2.244	50,6	81,0
Umbria	1.746	1.855	94,1	191	1.154	16,6	10,9
Valle d'Aosta	238	150	158,7	101	50	202,0	42,4
Veneto	4.385	4.240	103,4	1.853	678	273,3	42,3
Basilicata	843	540	156,1	511	114	448,2	60,6
Calabria	1.314	1.400	93,9	804	840	95,7	61,2
Campania	3.210	6.100	52,6	2.973	5.914	50,3	92,6
Puglia	3.241	4.044	80,1	1.783	808	220,7	55,0
Sicilia	5.448	3.000	181,6	4.342	870	499,1	79,7
<b>Totale</b>	<b>46.260</b>	<b>51.258</b>	<b>90,2</b>	<b>22.656</b>	<b>23.121</b>	<b>98,0</b>	<b>49,0</b>

Fonte: ns. elaborazioni su dati Relazioni Annuali di Esecuzione e Rapporti di Valutazione ex-Post Psr 2007-2013

Pertanto, lo scostamento dal target di imprese, non è tanto da legarsi a criticità nell'attuazione della misura, ma piuttosto a una maggiore complessità nei progetti finanziati soprattutto nelle Regioni dell'Italia settentrionale. A sostegno di tale tesi, l'analisi del

livello di efficacia registrato dall'indicatore "volume totale degli investimenti" (tabella 3.3) evidenzia le quote di investimento privato messe in gioco in Piemonte, Toscana e Emilia-Romagna.

L'efficacia della misura trova conferma anche dall'analisi dell'indicatore di risultato "valore aggiunto lordo delle aziende beneficiarie" che si attesta su valori pari al 145% dello stimato. Per questo indicatore, però, si registrano notevoli differenze tra Regioni che evidenziano in molti casi una sottostima (Piemonte) o sovrastima (Basilicata) eccessiva rispetto ai potenziali risultati dell'intervento.

**Tabella 3.3 - Volumi di investimento (Meuro)**

Regione o Provincia Autonoma	Volume totale dell'in- vestimento	Valore target 2007-2013	Attuazione (%)	Aumento del valore aggiunto lordo nelle aziende beneficiarie (indicatore R2)		
				Valore realizzato	Valore obiettivo	Efficacia (%)
Abruzzo	243	191	127,3	17	22	80,0
Bolzano	23	23	99,3	2	2	96,8
Emilia-Romagna	716	492	145,4	116	39	297,4
Friuli-Venezia G.	176	195	89,9	57	41	139,7
Lazio	441	464	95,2	62	38	166,4
Liguria	184	184	100,0	5	10	51,1
Lombardia	450	535	84,1	96	20	478,0
Marche	230	263	87,6	5	5	98,3
Molise	50	52	96,1	6	1	475,8
Piemonte	464	213	218,3	83	5	1531,9
Sardegna	289	217	133,1	16	13	116,6
Toscana	625	256	244,3	44	51	85,4
Trento	63	76	82,6	8	2	523,8
Umbria	350	406	86,3	60	73	82,3
Valle d'Aosta	7	7	99,6	-	-	-
Veneto	837	691	121,1	121	83	145,9
Basilicata	201	150	134,3	1	10	5,7
Calabria	238	285	83,6	4	11	38,5
Campania	689	700	98,4	53	60	88,1
Puglia	417	604	69,1	49	64	76,0
Sicilia	827	823	100,4	228	159	143,5
<b>Totale</b>	<b>7.520</b>	<b>6.826</b>	<b>110,2</b>	<b>1.033</b>	<b>709</b>	<b>145,7</b>

Fonte: ns. elaborazioni su dati Relazioni Annuali di Esecuzione e Rapporti di Valutazione ex-Post Psr 2007-2013

Altri elementi evidenziano, tuttavia, il buon andamento della misura, come ad esempio il numero di aziende che hanno introdotto innovazione nei loro processi produttivi (tabella 3.2), che risultano essere circa 23.000 (quasi la metà delle aziende sovvenzionate). Infatti, l'indicatore che esprime il grado di innovazione derivante dall'attuazione della Misura (in termini di aziende che hanno introdotto nuovi prodotti e/o tecniche), ha un livello di efficacia pari al 98%.

Nell'insieme dei risultati conseguiti, pur con le evidenti eterogeneità nei singoli programmi, la misura 121 ha mostrato un ottimo successo.

La risposta da parte dei potenziali beneficiari è stata elevata (il 90% delle aziende previste ha avuto accesso alla misura), e, inoltre, efficace è risultata la capacità di spesa complessiva, che ha consentito di conseguire importanti risultati sul fronte del valore aggiunto, così come in termini di innovazioni introdotte nelle aziende beneficiarie.

Tuttavia, non sono mancate, nel corso della programmazione 2007-2013, diverse problematiche. Un primo ordine di effetti negativi è stato determinato dalla particolare congiuntura economica che ha contraddistinto il settennio di programmazione e influito, complicandolo, sul ricorso dei beneficiari al sistema del credito, per reperire la liquidità di risorse finanziarie temporalmente necessarie al cofinanziamento contribuendo, probabilmente, al rallentamento nell'attuazione della misura.

Un secondo aspetto critico può essere intravisto nelle procedure e nei tempi necessari ai doverosi adempimenti amministrativi e finanziari (spesso complessi e con tempi particolarmente lunghi), espletati dai beneficiari per eseguire i lavori, soprattutto nel caso di interventi in aree in cui vi è la presenza di più soggetti istituzionali con i quali rapportarsi<sup>21</sup>. Tale considerazione vale, in particolare, nella conclusione dei progetti, con la necessità da parte delle Adg di proroghe temporali per la conclusione dei lavori.

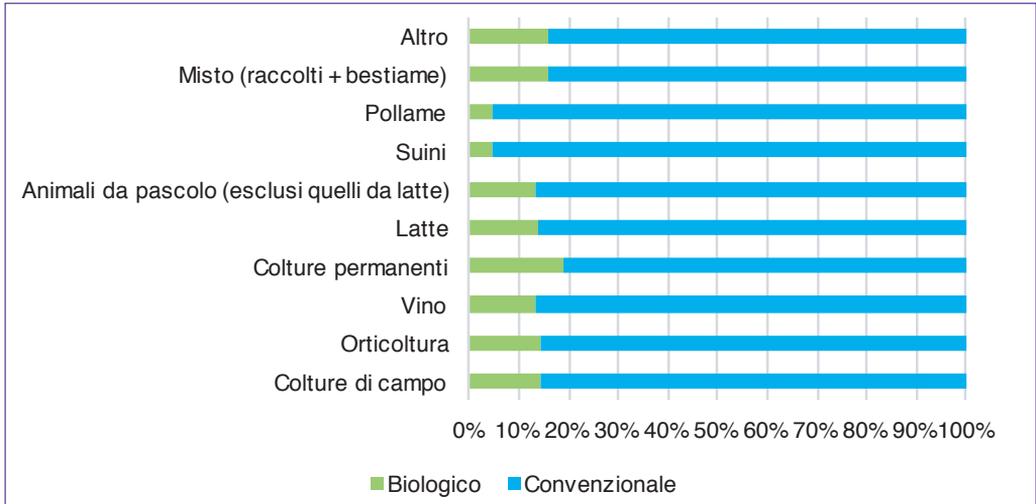
### **3.2 I beneficiari della misura per tipologia di impresa e territori coinvolti**

In merito alla tipologia di impresa che ha avuto accesso alla misura, il 77% circa è costituito da imprese riconducibili a persone fisiche, mentre la restante parte (23%) fa riferimento a "organismi legali". Per le imprese riconducibili a persone fisiche, si riscontra una sostanziale equivalenza tra le imprese condotte da giovani (età inferiore o uguale a 40 anni), con quelle condotte da imprenditori con età superiore ai 40 anni. In questo caso, hanno probabilmente inciso sia i criteri di selezione adottati per la scelta dei progetti beneficiari che, in quasi tutte le Regioni, hanno privilegiato gli imprenditori più giovani, sia quelli di priorità legati al Pacchetto giovani che hanno "blindato" l'accesso alla misura ai giovani che facevano domanda di primo insediamento (rif. Capitolo 2). La componente di genere mostra una netta dominanza maschile, con oltre il 70% delle imprese.

La "produzione convenzionale", rispetto alla produzione biologica, ha assorbito la quota più consistente delle domande con oltre 43.000, pari a circa 85% sul totale (grafico 3.1).

21 *Rae Regione Lombardia 2016*

**Grafico 3.1 - Domande approvate per tipologia di ramo agricolo in biologico e convenzionale (%)**

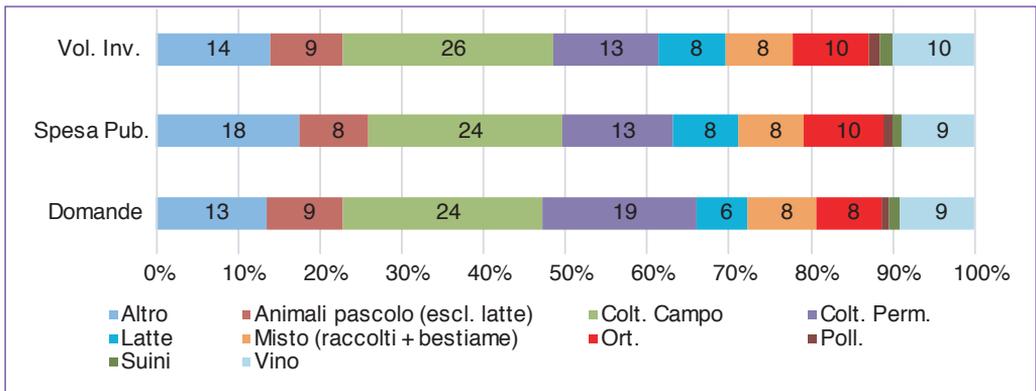


Fonte: ns. elaborazioni su dati delle Relazioni Annuali di Esecuzione (2015)

Per quanto riguarda le imprese in regime biologico il numero di domande si è concentrato nel settore delle colture di campo e permanenti, nell'insieme hanno espresso circa il 47% delle domande di imprese in regime biologico. Sempre per il biologico, per il ramo vino e quello degli animali al pascolo, sono state approvati progetti, rispettivamente, pari al circa l'8% del totale biologico, seguiti dall'orticoltura con un circa 7,5%.

In riferimento alla spesa realizzata per settore produttivo, "colture di campo" rappresenta la tipologia che ha assorbito oltre un quarto della spesa pubblica a cui corrispondono, in termini di domande approvate, una uguale percentuale sul totale (grafico 3.2). Seguono, per numero di domande approvate, le "colture permanenti" con una quota del 19% circa sul totale, e con una spesa pubblica assorbita pari al 13% circa sul totale.

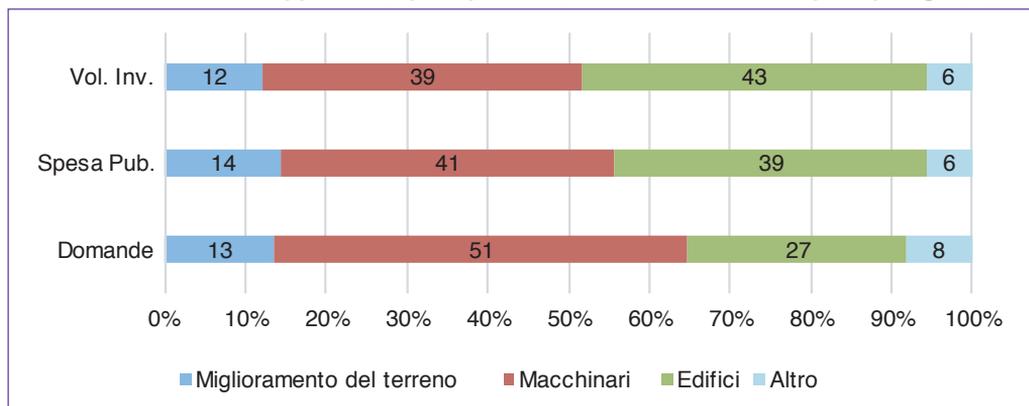
**Grafico 3.2 - Domande approvate, spesa pubblica, volume investimenti per ramo agricolo (%)**



Fonte: ns. elaborazioni su dati delle Relazioni Annuali di Esecuzione (2015)

In riferimento alla tipologia dell'investimento sostenuto dalla misura, oltre il 51% delle domande ha riguardato l'acquisto di macchinari, le quali hanno inoltre assorbito la quota più rilevante del totale spesa pubblica (41% circa), mentre in termini di volume totale degli investimenti questa tipologia si colloca al secondo posto dopo gli investimenti mirati alla categoria "edifici" (opere edilizie, per lo più costruzione e ristrutturazione di fabbricati) (grafico 3.3).

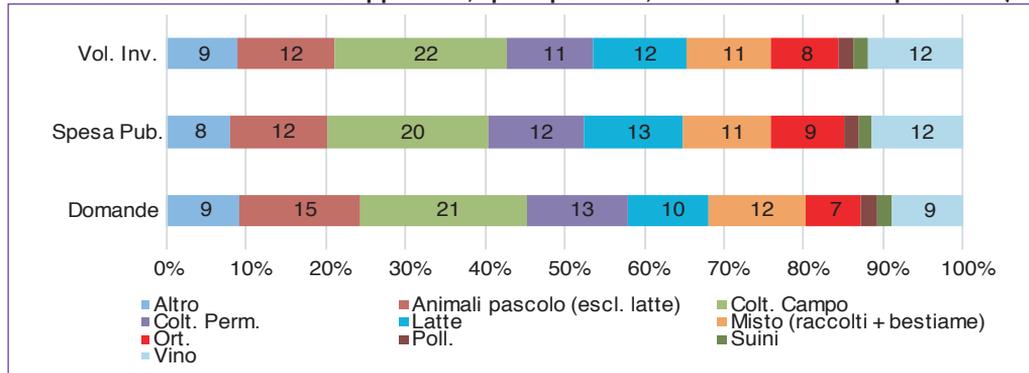
**Grafico 3.3 - Domande approvate, spesa pubblica, volume investimenti per tipologia (%)**



Fonte: ns. elaborazioni su dati delle Relazioni Annuali di Esecuzione (2015)

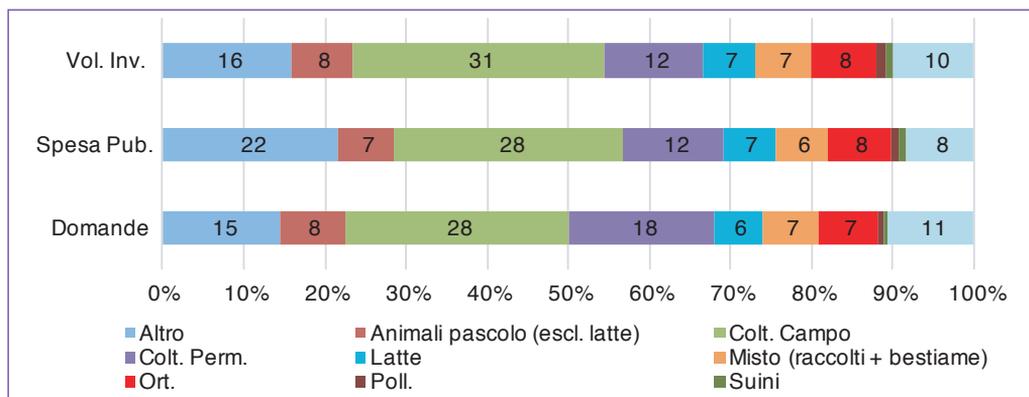
Per quanto riguarda la tipologia di investimenti realizzati nei diversi settori produttivi, come mostrano i grafici che seguono (grafici 3.4, 3.5 e 3.6), si evince come ad attrarre maggiormente le opportunità offerte dalla misura siano stati i rami agricoli delle coltivazioni (coltivazioni di campo, permanenti e orticoltura). Discretamente importante, tuttavia, è stata la richiesta pervenuta anche da parte dei comparti del latte e del vino, in particolare per investimenti in opere edilizie per il latte e in macchinari per il vino.

**Grafico 3.4 - Edifici. Domande approvate, spesa pubblica, volume investimenti per ramo (%)**



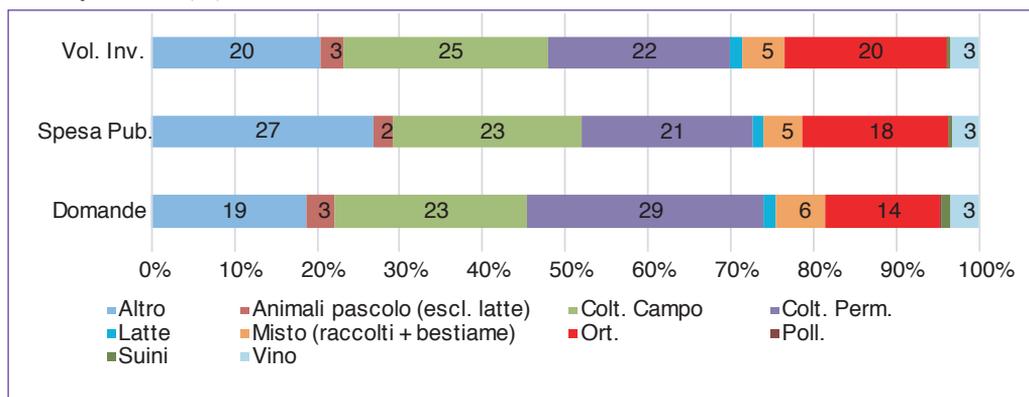
Fonte: ns. elaborazioni su dati delle Relazioni Annuali di Esecuzione (2015)

**Grafico 3.5 - Macchinari. Domande approvate, spesa pubblica, volume investimenti per ramo (%)**



Fonte: elaborazioni su dati delle Relazioni Annuali di Esecuzione 2015

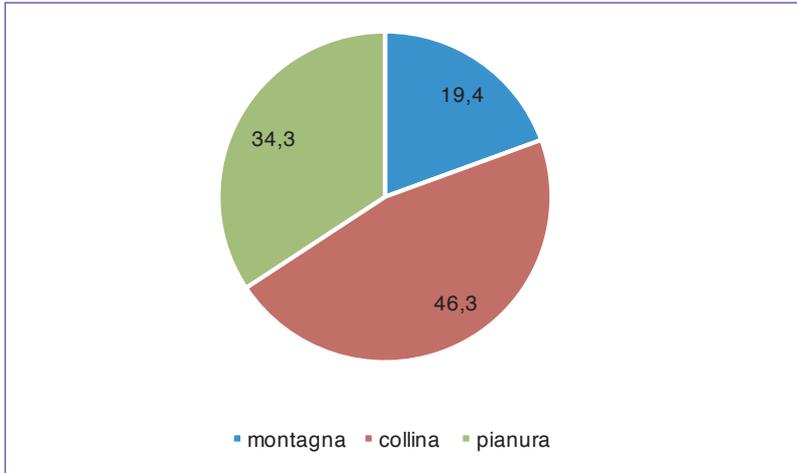
**Grafico 3.6 - Miglioramenti fondiari. Domande approvate, spesa pubblica, volume investimenti per ramo (%)**



Fonte: ns. elaborazioni su dati delle Relazioni Annuali di Esecuzione (2015)

La ripartizione territoriale della spesa pubblica mostra una spiccata predominanza delle aree di collina, dove si sono concentrate oltre il 46% delle risorse totali impiegate a sostegno delle imprese agricole (grafico 3.7).

Anche se in maniera ridotta, è tuttavia importante sottolineare come in montagna si sia concentrata circa un quinto della spesa pubblica realizzata. Dato che, evidentemente, fa supporre per queste aree, una non trascurabile necessità di sviluppo dell'economia agricola.

**Grafico 3.7 - Spesa pubblica per zona altimetrica (%)**

Fonte: ns. elaborazioni dati Agea

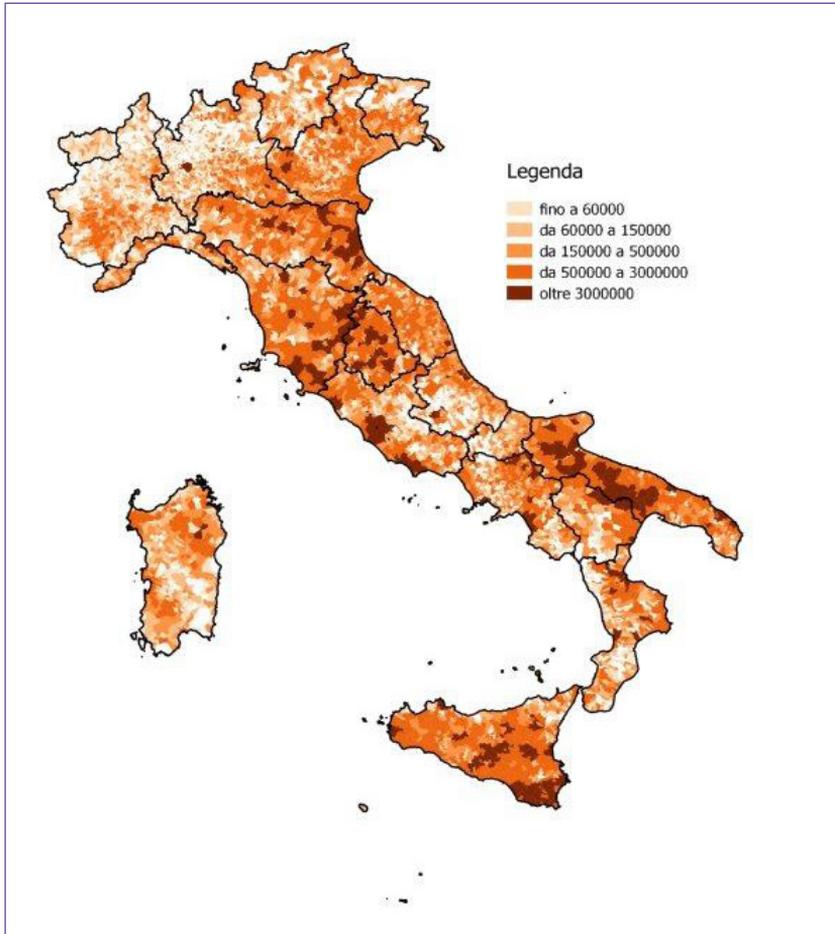
Nella figura 3.1 è rappresentata la ripartizione della spesa pubblica erogata per comune. Vi è da sottolineare, però, che i dati a disposizione fanno riferimento alla “sede amministrativa” delle aziende che hanno presentato domanda di accesso ai finanziamenti della misura. È infatti noto, che l’ubicazione fisica delle superfici di una determinata azienda, può essere dislocata in un comune diverso dalla sua sede amministrativa, pertanto i dati che qui si rappresentano potrebbero essere “viziati” da questa condizione. Considerato quanto detto, si evidenzia come la misura sia intervenuta su aziende di oltre 6.000 comuni italiani (pari a circa il 75% del totale dei comuni), dove si concentrano, con riferimento al 6° Censimento dell’Agricoltura del 2010, il 93% delle aziende e il 92% della superficie agricola utilizzata dell’Italia. Questo elemento evidenzia la capacità della misura di intervenire in maniera importante sul sistema agricolo italiano. Il maggior numero di comuni, circa 1.900 (pari al 31% del totale su cui la misura ha agito) ha “beneficiato” di una spesa pubblica compresa tra i 150.000 e i 500.000 euro. Nel complesso delle domande, in questi comuni, è stato registrato un totale di oltre 16.700 domande e una spesa pubblica complessiva di oltre 542 milioni di euro, corrispondenti, in media, a circa € 32.600 per domanda.

Il maggior numero di domande, pari oltre 36.500, è stato finanziato in quei comuni dove la spesa è compresa tra i 500.000 euro e i 3.000.000 di euro, corrispondenti, in media, a circa 40.600 euro per domanda. In questi comuni, si è concentrata circa la metà della spesa pubblica complessivamente erogata dalla misura (circa 1,5 miliardi di euro). I comuni in cui si sono concentrati finanziamenti oltre i 3 milioni di euro sono un numero piuttosto limitato, il 2,3% del totale. In questi comuni, che nel complesso hanno visto un totale di spesa pubblica di oltre 770 milioni di euro, sono state finanziate un totale di circa 15.500 domande, pari quindi in media ad una spesa pubblica per domanda di oltre 50.000 euro.

Da questi ultimi dati in particolare, è possibile evidenziare come la misura 121, agisca come elemento strategico in grado di dare maggiore forza ad alcuni settori e territori della produzione agricola.

È possibile osservare, come in alcuni areali caratterizzati da settori produttivi definibili “specializzati” e a “alto reddito”, si vadano a concentrare risorse importanti, come le aree orticole in serra dell’agro pontino o del siracusano, oppure l’area orticola oltre che quella vitivinicola e olivicola delle province pugliesi, o anche l’ortofrutta dell’area romagnola o la viticoltura e olivicoltura umbra. Senza dimenticare l’importante florovivaismo delle province toscane. Si evidenzia in questo modo come, in queste aree, l’entità del “singolo” investimento, assume una connotazione importante (in termini di risorse finanziarie). Settori questi dove, in generale, il livello di innovazione (tecnologica di processo e prodotto) può essere un elemento importante.

**Figura 3.1 - Spesa pubblica erogata per comune (euro)**

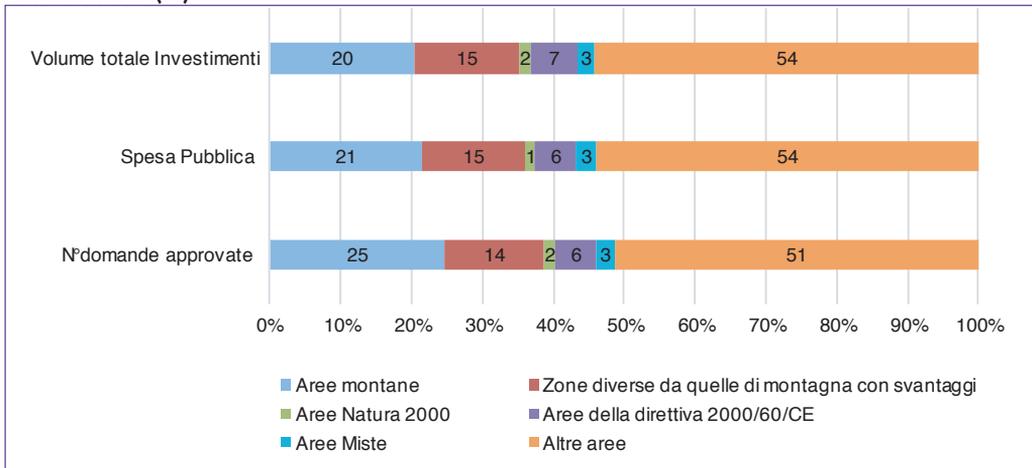


Fonte: ns. elaborazioni su dati Agea

Per quanto attiene all'analisi di tipo territoriale, legata alle "caratteristiche" dei territori interessati dalla misura, nelle aree con svantaggi o con particolari vincoli legati all'attuazione di specifiche politiche, si osserva una quasi uguale incidenza, sia in termini di risorse sia in termini di numero di progetti, rispetto alle altre aree (grafico 3.8).

Entrando nello specifico, inoltre, si può osservare come i territori che presentano uno "svantaggio" naturale (aree montane e aree diverse dalle montane ma con svantaggi naturali), hanno espresso un importante fabbisogno di interventi di ammodernamento aziendale e innovazione, riscontrabile sia in termini di numero di domande, sia come spesa pubblica destinata sia come volume totale degli investimenti realizzati.

**Grafico 3.8 - Domande approvate, spesa pubblica, volume investimenti per caratteristiche del territorio (%)**



Fonte: ns. elaborazioni su dati delle Relazioni Annuali di Esecuzione (2015)

### 3.3 La progettazione integrata

Il supporto alle attività produttive in agricoltura presuppone interventi diversificati, sia sotto il profilo specifico-fattoriale che sotto quello organizzativo e gestionale.

Sul piano degli interventi specifici, come visto, una collocazione primaria e determinante nella programmazione 2007-2013 è assunta dalla misura 121, che dispone azioni di sostegno per la realizzazione di interventi di ammodernamento delle aziende agricole. Tuttavia, un ruolo non meno rilevante è svolto anche da altre misure, in particolare quelle dell'Asse 1 ma anche degli Assi 2 e 3.

Queste misure si pongono in rapporto di rafforzamento prima ancora che di accompagnamento e complementarietà con gli altri interventi programmati (compresa la misura 121), rispondendo a fabbisogni generali come l'aumento del livello di competenza degli operatori riguardo alle necessità di sviluppo strutturale, organizzativo e di inno-

vazione, il sostegno al ricambio generazionale, il miglioramento dell'efficienza produttiva delle aziende, l'introduzione di innovazione, la ricerca di nuovi sbocchi di mercato, l'incremento dell'incidenza delle produzioni di qualità e la loro valorizzazione fino ad arrivare al sostegno legato alla diversificazione dell'attività economica delle imprese.

Inoltre, gli interventi a favore della competitività delle imprese hanno necessità di una strategia articolata, anche sul piano della progettazione complessiva in termini finanziari e di gestione.

In sede di programmazione 2007-2013, al fine di assicurare l'efficacia delle azioni da attuare attraverso le Politiche di sviluppo rurale, sono stati individuati strumenti in grado di migliorare sia la programmazione sia la gestione degli interventi da promuovere. Uno di questi strumenti è rappresentato dalla Progettazione Integrata che prevede diverse azioni in grado di rispondere a specifiche problematiche del settore agricolo e delle aree rurali in generale, e per il quale, un ruolo decisamente importante è svolto anche dalla misura 121, che può agire dando ulteriore forza alle specifiche esigenze che emergono in termini di filiere o di territorio.

La Progettazione integrata, infatti, era già stata proposta come strumento di attuazione nel periodo di programmazione 2000-2006 nell'ambito dei Programmi operativi regionali (Por) delle Regioni Obiettivo 1 (Tarangioli, 2012), quale strumento le cui finalità dovrebbero garantire l'efficacia dell'intervento attraverso procedure di facile accesso. Il tema strategico conduttore è dunque l'integrazione di obiettivi e strumenti di azione.

È proprio con queste finalità che la Progettazione integrata è stata introdotta dal Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale (Psn), ovvero facilitare il raggiungimento degli obiettivi della politica di sviluppo rurale legati alla competitività di tipo settoriale e territoriale.

I modelli di Progettazione integrata sono in grado di rispondere con coerenza a quella che è la moderna visione dello sviluppo rurale, legata soprattutto a concetti quali multifunzionalità, diversificazione e integrazione. In questo senso, la rilevanza della multidisciplinarietà e dell'integrazione delle attività agricole con il territorio fa sì che lo sviluppo dell'agricoltura possa progressivamente essere orientato verso un approccio progettuale in grado di stimolare processi di aggregazione e integrazione, attraverso l'elaborazione di progetti unici composti da diversi attori di una stessa filiera o provenienti dallo stesso territorio. A questi progetti, spesso, è demandato il compito di creare quel livello di innovazione che, sia in ambito territoriale, di filiera o di singola impresa, riesca a tradursi in una maggiore competitività del settore agricolo.

Nella fase programmatica, all'interno dei diversi Psr italiani, sono state previste diverse forme di progettazione integrata (Tarangioli, 2012). Oltre al Leader, modello di progettazione integrata di tipo territoriale per eccellenza e per il quale si rimanda alla specifica sezione del documento, la progettazione integrata può essere riconducibile a tre diverse forme, distinte in base al livello settoriale, territoriale o aziendale:

- Progettazione Integrata di Filiera (Pif), che ha l'obiettivo di creare o potenziare le principali filiere, agroalimentare e forestale, attraverso un progetto complesso rea-

lizzato con l'integrazione di un insieme di interventi tramite il ricorso a più misure del Psr. Tali interventi sono promossi da un gruppo di soggetti (sia pubblici che privati, sia singoli che riuniti in associazioni/cooperativa/consorzi ecc.) che operano nell'ambito di una determinata filiera produttiva;

- Progettazione Integrata Territoriale (Pit), che si basa sulla capacità e volontà di aggregare più idee e/o soggetti, affinché si giunga alla realizzazione di un fine comune, fondato su una strategia condivisa a livello locale, attraverso un insieme coordinato ed organico di operazioni riferite a più misure del Psr;
- Pacchetto aziendale/ Piano Integrato Aziendale (Pia), che consente alle aziende agricole di ricorrere alle risorse del Psr in più settori di intervento, attraverso la predisposizione di una serie di interventi integrati finalizzati al raggiungimento di determinati obiettivi legati al miglioramento dell'attività produttiva aziendale.

Inoltre, nella metà delle regioni italiane il sostegno al ricambio generazionale è stato realizzato attraverso il ricorso al cosiddetto "pacchetto giovani" che ha permesso al giovane imprenditore di accedere all'integrazione combinata del premio sostenuto dalla misura 112 con altre misure di intervento previste dal Psr. Dai dati disponibili è possibile stimare che oltre il 65% dei giovani beneficiari del primo insediamento ha ottenuto finanziamenti anche per gli investimenti aziendali (misura 121) mentre il 59% ha invece beneficiato di interventi di formazione e informazione a valere sulla misura 111 dei Psr (Ascione *et al.*, 2014)<sup>22</sup>.

Lo strumento, sicuramente più interessante per lo sviluppo della competitività e del reddito aziendale è la Progettazione di filiera. Attuata in 14 Regioni, ha coinvolto oltre 12.930 imprese agricole incentivando da una parte la nascita e il rafforzamento di processi cooperativi territoriali, dall'altro la messa a sistema degli interventi aziendali rispetto a un obiettivo comune e condiviso di sviluppo.

La tabella 3.4 riassume i risultati raggiunti dalla progettazione integrata di filiera, evidenziando in alcuni casi importanti risultati (per esempio Puglia, Lombardia, Friuli, Toscana) in altri sostanziali fallimenti di questo strumento. Non è questa la sede per interrogarsi su tali risultati<sup>23</sup> è però importante evidenziare come gli esiti più importanti si registrino in regioni con una forte agricoltura e tradizione al cooperativismo, mentre nelle altre i Pif sono stati degli strumenti che timidamente hanno affrontato la frammentazione dei sistemi agricoli italiani.

<sup>22</sup> Per un approfondimento si rimanda al capitolo 1.2

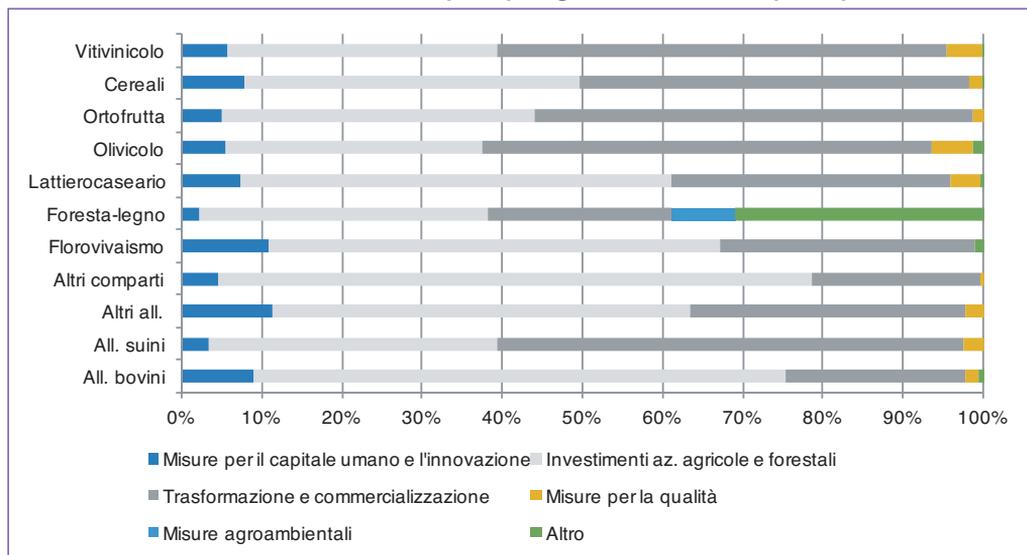
<sup>23</sup> Per un approfondimento sull'argomento si rimanda a Tarangini S. (2012), "L'approccio integrato nei Psr 2007/2013".

**Tabella 3.4 - La progettazione Integrata di Filiera**

Regione o Provincia Autonoma	Risorse iniziali Programmate	Risorse ammesse	% impegno su programmato	Risorse liquidate al 31/12/2015	% erogato su programmato	% erogato su ammesso	n. PIF finanziati
	<b>Meuro</b>	<b>Meuro</b>		<b>Meuro</b>			
	<b>a</b>	<b>b</b>	<b>b/a</b>	<b>c</b>	<b>c/a</b>	<b>c/b</b>	
Basilicata	90	75	83,8	43	47,4	56,6	13
Calabria	73	50	69,3	29	39,7	57,3	26
Campania	168	47	28,0	28	17	60,5	8
Emilia-Romagna	162	n.d.		111	68,4		67
Friuli-Venezia G.	24	29	123,3	29	123,1	99,8	25
Lazio	45	41	91,9	34	76,4	83,2	20
Liguria	8	n.d.	-	n.d.	-	-	n.d.
Lombardia	62	98	159,3	23	38,1	23,9	7
Marche	34	17	52,2	10	30,1	57,6	16
Puglia	191	298	155,8	242	126,7	81,3	61
Sicilia	25	3	13,0	n.d.			1
Toscana	45	48	105,9	41	90,8	85,7	37
Umbria	22	16	73,1	16	72,9	99,7	2
Veneto	96	85	89,1	78	81,9	92	38
<b>Totale</b>	<b>1.043</b>	<b>809</b>	<b>77,6</b>	<b>686</b>	<b>65,7</b>	<b>84,7</b>	<b>321</b>

Fonte: ns. elaborazioni su dati delle Relazioni Annuali di Esecuzione (2015)

Lo strumento di progettazione integrata territoriale era diretto a sostenere interventi di pianificazione dello sviluppo territoriale. Molte regioni hanno però individuato anche una dimensione più aziendale favorendo processi di integrazione finalizzati alla diversificazione dell'attività agricola (grafico 3.9).

**Grafico 3.9 - Risorse finanziarie dei Pif per tipologia di misure e comparto produttivo**

Fonte: ns. elaborazioni su dati delle Regioni

**Tabella 3.5 - La progettazione Integrata Territoriale**

Regione	Risorse iniziali Programmate Meuro	Risorse ammesse Meuro	% impegno su programmato	Risorse liquidate al 31/12/2015 Meuro	% erogato su programmato	% erogato su ammesso	N. PIT Finanziati
	<b>a</b>	<b>b</b>	<b>b/a</b>	<b>c</b>	<b>c/a</b>	<b>c/b</b>	
Calabria	97	121	125,7	89	92,3	73,5	123
Campania	108	42	39,4	34	31,7	80,3	7
Friuli-Venezia Giulia	19	32	165,2	30	155,8	94,3	19
Lazio	41	41	100,5	33	79,6	79,2	21
Liguria	6	n.d.	-	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Lombardia	17	109	626,5	27	155,9	24,9	3
Marche	26	n.d.	-	n.d.	-	-	n.d.
Umbria	7	7	103,5	6	87,1	84,1	1
Veneto	46	1	1,9	1	1,2	66,8	1
<b>Totale</b>	<b>367</b>	<b>354</b>	<b>96,5</b>	<b>220</b>	<b>59,9</b>	<b>62,0</b>	<b>175</b>

<sup>a</sup>Piar – progetti integrati aree rurali; <sup>b</sup>Pirap - progetti integrati rurali per le aree protette; <sup>c</sup>Pia– progetti d'area; <sup>d</sup>Pia – progetti ambientali

Fonte: ns. elaborazioni su dati delle Relazioni Annuali di Esecuzione (2015)

Fatta eccezione per Veneto e Campania, tutte le altre Regioni hanno registrato una grande attenzione rispetto a questa tipologia di strumento, ne dà un'idea il livello di impegni sulle risorse programmate (tabella 3.5), che incoraggia la collaborazione tra pubblico e privato per progetti di valorizzazione e recupero, in chiave economica, delle risorse territoriali.

Le due tabelle mostrano un quadro la cui lettura è particolarmente complessa e frammentata. Infatti, nonostante l'obiettivo risultato positivo in termini di strategia generale e le diverse tipologie delle misure di intervento attivate, emergono alcune criticità di natura prevalentemente gestionale e organizzativa.

Le risorse impiegate, complessivamente elevate, hanno certamente conseguito lo scopo previsto, assestandosi a livello territoriale e di filiera con una evidente diffusione e capillarità degli interventi.

Tuttavia, la complessità organizzativa propria degli interventi in partenariato (necessariamente disseminata e inclusiva), con una consistente pluralità di attori coinvolti nella fase attuativa, può comportare il rischio di rallentamento o blocco delle iniziative. La criticità principale, infatti, si concentra sull'analisi di impatto che, in assenza di dati certificati e omogenei, non può svolgersi con il dettaglio necessario a comprendere l'efficacia degli interventi a livello territoriale né di coglierne le particolarità lungo la filiera.

I dati sopra esposti nelle tabelle evidenziano il discreto successo della "progettazione integrata" (di filiera e territoriale, dove attuata) pur con le specifiche differenze a livello di singole regioni. In tale contesto, si evidenzia, ad esempio, un forte interesse da parte delle amministrazioni regionali (circa 1,4 miliardi di euro di spesa pubblica inizialmente programmata), a cui è seguito un ottimo coinvolgimento del territorio (oltre 1,1 miliardi di euro le risorse ammesse per l'attuazione dei progetti) che mostra un valore medio di finanziamento pari a circa 2,5 Meuro nel caso dei Pif e poco più di 2,0 Meuro nel caso dei Pit. È evidente che i dati delle tabelle mostrano una situazione finanziaria di attuazione non particolarmente esaltante. Tuttavia, per quanto riguarda le risorse finanziarie esposte nella tabella 3.4 (Pif), la percentuale erogato/ammesso (c/b), sebbene formata con dati non definitivi e parziali, consente una analisi tendenziale e mostra comunque un indicatore di avanzamento in rapporto al tempo (84,7%), che può costituire una prima criticità degli interventi.

Analoga considerazione vale per quanto riguarda le risorse finanziarie dove sembra si delinei un indicatore di avanzamento nel complesso (62,0%) ancora più marcato e attestato su valori polarizzati.

### 3.4 La valorizzazione economica del settore forestale

*Raoul Romano*<sup>24</sup>

Le misure forestali, che si concentrano soprattutto nei primi due Assi (competitività e ambiente), assumono un ruolo “trasversale” nella strategia di sviluppo rurale e pur riconoscendo l'importanza della gestione forestale e delle sue filiere produttive per lo sviluppo socioeconomico sostenibile delle aree rurali, la loro prioritaria azione viene rivolta alla tutela e conservazione dell'ambiente e della biodiversità.

Al fine di valorizzare e accrescere la competitività del settore, nell'Asse 1 viene prevista una sola misura (122 - Miglioramento del valore economico delle foreste) interamente dedicata al settore forestale e diversi interventi all'interno di misure volte principalmente al settore agricolo (tabella 3.6).

**Tabella 3.6 - Interventi forestali previsti nell'Asse 1 “Miglioramento della competitività dei settori agricolo e forestale” dal Regolamento CE n. 1698/05**

Asse I	Contenuto delle misure
114 - Utilizzo dei servizi di consulenza	Agli imprenditori e proprietari forestali è concesso un sostegno per migliorare il reddito globale dell'azienda, coprendo le spese di consulenza sui Cgo e dei requisiti di sicurezza sul lavoro
115 - Avviamento di servizi di assistenza alla gestione, di sostituzione e di consulenza aziendale.	È previsto un sostegno a copertura delle spese di avvio di servizi alla gestione, sostituzione e consulenza aziendale e assistenza tecnica
122 - Miglioramento del valore economico delle foreste	Per proprietà forestali private e pubbliche o di loro associazioni è un sostegno agli investimenti aziendali, che si basano su Piani di gestione
123 - Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali	Sono sostenuti gli investimenti materiali e immateriali diretti a migliorare il rendimento globale dell'impresa, riguardanti la trasformazione e commercializzazione dei prodotti della silvicoltura
124 - Cooperazione per lo sviluppo di prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo e alimentare e in quello forestale	Al fine di introdurre innovazione nei processi di trasformazione dei prodotti forestali primari e secondari promuovere è previsto un sostegno alla cooperazione tra produttori, industria di trasformazione e terze parti (ricerca)
125 - Infrastruttura connessa allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura	È previsto un sostegno alla copertura dei costi di realizzazione d'infrastrutture a scopo interaziendale per l'accesso alle superfici forestali, al consolidamento e miglioramento fondiario, alla fornitura di energia e alla gestione delle risorse idriche

La misura 122, i cui beneficiari erano i proprietari pubblici e privati e i gestori forestali, singoli o associati, prevedeva di sostenere l'incremento del valore economico delle foreste definendo strumenti operativi funzionali anche alla tutela idrogeologica dei territori montani, difesa del suolo, tutela del paesaggio e della biodiversità, sviluppo delle

<sup>24</sup> Il presente lavoro rientra nell'attività di studio previste dal dottorato di ricerca in Bioscienze e territorio dell'Università degli Studi del Molise

aree montane, tutela delle aree di rilevante valore ambientale e tutela degli ecosistemi dagli incendi.

La misura ha riscosso dopo tutto, un importante successo nei Psr regionali, considerando la fatica che le misure strettamente forestali previste dal Regolamento (misura 122 e dalla misura 221 alla misura 227) hanno incontrato nel trovare un'efficiente attuazione rispetto alle aspettative. In particolare, alla misura 122 sono stati allocati a inizio programmazione e complessivamente a livello nazionale, circa 220 milioni di euro corrispondenti al 12% delle risorse destinate dai Psr regionali alle misure forestali sul budget di spesa pubblica complessivamente programmato (1.856 milioni di euro, il 14,4% delle risorse pubbliche stanziato con lo sviluppo rurale a 31 dicembre 2008).

Con le rimodulazioni che hanno caratterizzato il periodo di programmazione e in particolare le misure forestali dei Psr<sup>25</sup>, la misura 122 ha subito una graduale riduzione del budget programmato con una variazione nel 2015 rispetto al 2008 del 37% perdendo quasi 82 milioni di euro a favore di altre misure a maggiore capacità di spesa.

La misura, che nell'attuazione dei Psr, prevedeva di sostenere interventi su una superficie di oltre 228 mila ettari e raggiungere oltre i 5000 beneficiari (68% in più rispetto alla precedente programmazione), a fine programmazione ha visto una spesa complessiva di circa 137 milioni di euro con una capacità di spesa del 99,9% rispetto alle risorse impegnate nel 2015 ma solamente del 63% rispetto a quelle impegnate a inizio della programmazione dai Psr nel 2008. Al termine della programmazione i Psr della Provincia autonoma di Trento (113,9%), della Lombardia (100,0%), della Sicilia (104,4%), della Toscana (121,2%) e del Veneto (100,2%) hanno superato la soglia delle risorse impegnate e solamente il Psr Puglia ha registrato una spesa di poco inferiore al 50% delle risorse previste.

Con questa misura sono state complessivamente approvate a fine programmazione 4.142 domande e raggiunti 3.566 beneficiari, di cui 3.000 proprietari forestali privati. La misura prevista da tutti i Psr regionali a esclusione del Psr Lazio, ha finanziato nello specifico interventi volti non solo all'accrescimento economico dei boschi coerentemente con una corretta gestione degli ecosistemi ma comprendendo anche la valorizzazione delle funzioni non produttive del bosco. In particolare, si è previsto un sostegno agli investimenti per l'acquisto di macchinari utili ai processi di trasformazione e commercializzazione dei prodotti della silvicoltura, il miglioramento della gestione forestale attraverso l'aumento qualitativo e quantitativo della produzione legnosa (spese di progettazione, miglioramento e recupero di soprassuoli forestali secondo gli standard della certificazione forestale sostenibile, interventi intercalari, sfolli, diradamenti, miglioramento, recupero, ripristino e adeguamento di infrastrutture al servizio delle utilizzazioni forestali, viabilità forestale permanente, impianti di ubicazione di teleferiche e gru a cavo o altri impianti utili alle operazioni di esbosco del legname) e il recupero di popolamenti forestali abbandonati al fine di consentire anche una diversificazione delle produzioni forestali.

<sup>25</sup> Si veda il capitolo 2.4.

Altri interventi rivolti al settore forestale nell'Asse 1 erano previsti principalmente nelle misure 123 (Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali), 124 (Cooperazione per lo sviluppo di prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo e alimentare e in quello forestale) 125 (Infrastruttura connessa allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura). Anche se con queste misure a beneficiare sono stati principalmente il settore agricolo e agroalimentare, la componente forestale ha potuto beneficiare di sostegni diretti a migliorare il rendimento globale dell'impresa nell'ambito della trasformazione e commercializzazione dei prodotti della silvicoltura, introdurre innovazione nei processi produttivi anche attraverso il sostegno alla cooperazione tra produttori, industria di trasformazione e terze parti (ricerca).

Un importante ruolo per il settore forestale è stato svolto anche dalla misura di consulenza e assistenza tecnica (114), dove la mancanza di organizzazioni professionali strutturate e consolidate per il settore forestale ha evidenziato una forte carenza per i piccoli proprietari privati che, in assenza di un supporto tecnico adeguato, non hanno spesso potuto e saputo accedere alle misure dei Psr. Sono invece cresciute, grazie alla misura sulla formazione (111), le esperienze delle Regioni in materia di definizione e organizzazione della formazione degli operatori del settore con il finanziamento di specifici corsi dedicati agli operatori selvicolturali.

### **Bibliografia**

- Ascione E., Tarangioli S., Zanetti B. (a cura di), (2014), *Nuova imprenditoria per l'agricoltura italiana. Caratteri, dinamiche e strutture aziendali*, INEA
- Tarangioli S. (a cura di), (2012), *L'Approccio integrato nei Psr 2007-2013*, Rete Rurale Nazionale

## Sezione 2

**Miglioramento dell'ambiente e del  
paesaggio rurale**



# 1. I pagamenti agroambientali

**Antonella Trisorio**

L'importanza della tutela e della valorizzazione dell'ambiente è andata aumentando nel corso dei diversi cicli di programmazione della Politica agricola comunitaria, portando le tematiche ambientali a formare la base comune sia del primo (con la condizionalità) sia del secondo pilastro.

Nel caso specifico, la politica di sviluppo rurale si configura come lo strumento principale per perseguire lo sviluppo sostenibile del territorio rurale, con particolare e crescente rilevanza della componente ambientale, diventata essenziale in seguito ai diversi processi di riforma e alle sollecitazioni provenienti dal dibattito tecnico-scientifico e dalla collettività.

Ciò trova conferma nel fatto che le misure agroambientali, da politiche di accompagnamento della Pac (Reg. (CE) 2078/92), siano divenute dal 2000 (Reg. (CE) 1257/99), parte fondamentale e obbligatoria dei Programmi di sviluppo rurale. Le caratteristiche principali degli interventi non presentano molte variazioni nel corso dei diversi cicli di programmazione, sebbene si tenda verso vincoli più stringenti che rispondono a obiettivi di maggiore efficienza ed efficacia. Infatti, il livello minimo di condizionalità nel periodo di programmazione 2007-2013 si innalza, e "l'insieme di pratiche e comportamenti che, di fatto, è trasferito dalla sfera del volontario (e, dunque, incentivabile) alla sfera dell'obbligatorio (quindi eventualmente sanzionabile in caso di disapplicazione), diventa progressivamente più ampio" (Adornato *et al.*, 2011). In ogni caso, l'approccio alla conservazione e tutela dell'ambiente della politica di sviluppo rurale resta di tipo attivo, se paragonato a quello di tipo normativo e vincolistico tipico delle politiche ambientali.

Con la programmazione 2007-2013 è stato introdotto l'approccio strategico alle politiche di sviluppo, con la finalità di perseguire con maggiore efficacia e coerenza gli obiettivi fissati dall'Unione europea. Nell'ambito della strategia europea per lo sviluppo rurale l'obiettivo ambientale, assegnato all'Asse 2, è indicato come "Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale" declinato in obiettivi specifici collegati alle principali componenti ambientali, e in particolare biodiversità, risorse idriche, paesaggio e cambiamenti climatici.

Attraverso il Piano strategico nazionale, documento di indirizzo nazionale, veniva garantita sia la coerenza tra gli Orientamenti strategici comunitari e i programmi regionali,

sia la coerenza tra i vari Piani di Sviluppo Rurale. Il Psn disegnava la strategia ambientale in modo da consentire la massima sinergia tra gli Assi, e una maggiore integrazione delle diverse misure a livello di singola impresa, di filiera produttiva, di territorio; indicava, inoltre, nelle modalità di attuazione l'elemento in grado di favorire una maggiore efficacia degli interventi, in particolare attraverso la concentrazione degli interventi/risorse in funzione di priorità tematiche e/o territoriali (Monteleone e Trisorio, 2006).

La misura "pagamenti agroambientali", disciplinata dall'articolo 36 (lettera "a" punto "iv") e, quindi, dall'articolo 39 del Reg. (CE) 1698/2005 (e codificata come misura 214 dal Reg. (CE) 1974/2006), prevede che gli agricoltori che sostengono volontariamente impegni agroambientali aggiuntivi rispetto alle specifiche norme obbligatorie (condizionalità, regolamento (CE) n. 1782/2003; requisiti minimi relativi all'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari; altre specifiche norme prescritte dalla legislazione nazionale), ricevano un pagamento per compensare i maggiori costi e i minori ricavi derivanti dagli impegni sottoscritti.

La durata massima degli impegni è stata estesa da cinque a sette anni (anche oltre per particolari impegni, se necessario e giustificato) e la platea dei potenziali beneficiari è stata ampliata includendo oltre agli agricoltori, anche "altri gestori del territorio" identificabili come "coloro che svolgono le attività non tradizionali dell'imprenditore agricolo, ossia l'attività di prestazione di servizi di conservazione e valorizzazione del territorio" (Carmignani, 2007).

La misura prevede al suo interno un insieme di azioni (Box 1.1) che le Autorità di Gestione possono attivare in funzione dei fabbisogni del territorio, declinandole attraverso impegni specifici, e attuandole secondo le modalità e le procedure ritenute opportune.

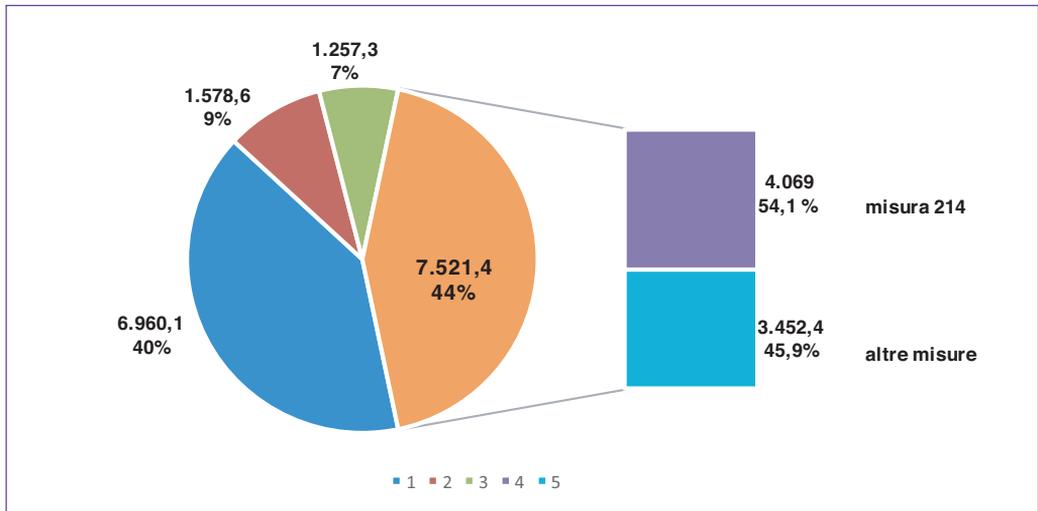
### Box. 1.1 - Le azioni previste dalla Misura 214

1. Agricoltura biologica
2. Produzione integrata
3. Estensificazione di altro tipo dei sistemi agricoli
  - 3a. Riduzione e migliore gestione dei fertilizzanti
  - 3b. Riduzione e migliore gestione dei prodotti per la protezione delle piante
  - 3c. Estensificazione del bestiame
4. Diversificazione delle rotazioni delle colture, manutenzione di aree riservate
5. Riduzione di aree irrigate e/o dei tassi di irrigazione, limitazione del drenaggio
6. Azioni per preservare il suolo (per es. tecniche di lavoro per prevenire/ridurre l'erosione del suolo, inerbimento, agricoltura di conservazione, pacciamatura)
7. Creazione, tutela delle caratteristiche ecologiche (per es. delimitazioni dei campi, aree cuscinetto, inerbimento, siepi, alberi)
8. Gestione di paesaggi, pascoli ed elevata valenza naturale
  - 8a. Tutela del paesaggio e conservazione di aree a elevata valenza naturale, ivi compresa la tutela di caratteristiche storiche (per es. muri di pietra, terrazze, piccole foreste)

- 8b. Gestione di pascoli (compresi i limiti sui coefficienti di densità per il bestiame, misure di bassa intensità, mietitura) e creazione di pascoli (ivi compresa la conversione di raccolti arabili)
- 8c. Gestione di altre aree di terreni coltivati di elevata valenza naturale (per es. frutteti tradizionali)
- 9. Azioni per mantenere gli habitat favorevoli per la biodiversità (per es. lasciando le stoppie invernali nelle aree arabili, adattamento delle date della mietitura)
- 10. Specie in pericolo
  - 10a. Conservazione delle razze locali in pericolo
  - 10b. Tutela di varietà di piante rare minacciate dall'erosione genetica
- 11. Altre azioni mirate (per es. uso di pianificazione ambientale integrata)

Fonte: Relazioni Annuali di Esecuzione

**Grafico 1.1 - La spesa pubblica programmata per Asse (Meuro)**



Fonte: ns. elaborazioni su dati Annual Financial Implementation report 2015

Ciascuna azione può generare effetti su una o più componenti ambientali conferendo alla misura, nel suo insieme, la peculiarità di contribuire a tutti gli obiettivi prioritari di Asse<sup>26</sup>. La misura 214 si configura, pertanto, come lo strumento principale per sostenere sistemi agricoli sostenibili e la produzione di beni e servizi pubblici, assumendo una rilevanza strategica tale da ricevere, come si vedrà di seguito, la maggiore dotazione finanziaria non solo dell'Asse, ma anche dell'intera politica di sviluppo rurale.

Alla politica agroambientale, attuata attraverso gli interventi dell'Asse 2, sono stati destinati oltre 7,5 milioni di euro, corrispondenti a circa il 44% della spesa totale per lo sviluppo rurale che, al netto delle risorse destinate all'assistenza tecnica, ammonta a 17,5

<sup>26</sup> Gli obiettivi dell'Asse 2 sono i seguenti: Conservazione della biodiversità e tutela e diffusione dei sistemi agro-forestali ad alto valore naturale; Diffusione di pratiche agricole e forestali compatibili con la tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche superficiali e profonde; Riduzione dei gas serra; Tutela del territorio

miliardi di euro. Su questa quota la misura 214 ha inciso per il 54% (grafico 1.1).

Le Regioni a obiettivo “competitività” hanno stanziato per la misura 214 un importo complessivo (circa 2,3 miliardi di euro) superiore a quello stanziato da quelle a obiettivo “convergenza” (1,7 miliardi di euro). In termini di ripartizione territoriale prevale il Sud (1,96 miliardi di euro) rispetto al Nord (1,36 miliardi di euro). Considerando, infine, l’incidenza sul totale del Psr la P.A. di Bolzano, il Piemonte e la Basilicata appaiono come le Regioni che hanno puntato maggiormente su questa misura, destinandole oltre il 30% delle risorse; seguono l’Emilia-Romagna, il Lazio, la Lombardia, la P.A. di Trento e la Sicilia che si attestano tra il 28 e il 29%, mentre le Regioni che hanno fatto una scelta opposta sono state il Friuli-Venezia Giulia, la Liguria, il Molise e la Sardegna.

Quasi tutte le Regioni hanno dimostrato una buona capacità di spesa, raggiungendo o superando (in circa la metà dei casi) i tassi di esecuzione finanziaria previsti (tabella 1.1).

Si evidenzia che, dal 2009, a seguito del processo di verifica dello stato di salute della Pac (*Health Check*) e dell’adozione del Piano di Ripresa Economica Europea (*Recovery Package*), in diversi Psr sono stati attivati nuovi flussi di risorse a valere sulla misura 214<sup>27</sup>.

Parallelamente, in molte Regioni la dotazione finanziaria della misura è stata incrementata nel corso degli anni<sup>28</sup>, introducendo anche fondi integrativi regionali (cosiddetti “top up”) o nazionali<sup>29</sup>, sebbene non siano mancate revisioni al ribasso.

I risultati dell’attuazione della misura e, di conseguenza, la distribuzione territoriale della spesa, sono frutto della combinazione di una duplice scelta: quella relativa al disegno delle misure da parte delle Adg, e quella relativa all’adesione da parte dei beneficiari. La prima guidata principalmente dall’obiettivo di massimizzare l’efficacia degli interventi in relazione ai costi di applicazione, la seconda da una logica prevalentemente tecnico-economica. Entrambe sono condizionate dalle caratteristiche peculiari della misura 214 e, in particolare, dalla sua articolazione in un’ampia gamma di azioni e sotto-azioni: la scelta delle Adg per il fatto che ogni azione produce potenziali effetti ambientali e implica costi amministrativo-procedurali diversi; la scelta dei beneficiari per il fatto che ogni azione comporta oneri tecnici e amministrativi e un livello di premio diversi.

27 Per un totale, a livello nazionale, di 186,7 Meuro (AAVV, 2010).

28 Ad esempio, Piemonte, Sicilia, Lazio, Abruzzo, Emilia-Romagna.

29 Ad esempio, Piemonte, Valle d’Aosta, Bolzano.

**Tabella 1.1 – Spesa pubblica ordinaria (compresi HC e RP)**

Regione o Provincia Autonoma	Spesa pubblica programmata 2007-2013			Incidenza M 214 su Totale Psr	Incidenza M 214 su Totale Asse 2	Spesa pubblica M 214 pagata al 31/12/2015 (dopo recupero/rettifica)	Attuazione spesa pubblica M 214
	(Meuro)			(%)	(%)	(Meuro)	(%)
	Psr	Asse 2	M 214				
Abruzzo	427	148	74	17,3	50,1	74	100
Bolzano	330	208	142	43,1	68,4	142	100
Emilia-Romagna	1.163	425	339	29,1	79,8	342	101
Friuli-Venezia G.	266	93	27	10,3	28,9	27	99,5
Lazio	701	238	200	28,5	84,1	206	102,8
Liguria	288	79	28	9,8	35,4	28	99,7
Lombardia	1.027	467	291	28,4	62,4	293	100,7
Marche	483	203	109	22,5	53,6	109	99,9
Molise	207	83	24	11,5	28,9	23	97,6
Piemonte	974	409	303	31,1	74,1	307	101,4
Sardegna	1.285	780	153	11,9	19,6	154	100,7
Toscana	871	349	207	23,8	59,3	195	94,4
Trento	279	12	54	19,3	44,6	54	100,3
Umbria	787	366	226	28,7	61,7	225	99,8
Valle d'Aosta	124	88	26	21,2	29,5	26	98,8
Veneto	1.042	338	157	15,1	46,5	158	100,2
Basilicata	626	319	189	30,2	59,3	192	101,5
Calabria	1.088	486	296	27,2	60,9	293	99,2
Campania	1.815	810	258	14,2	31,8	245	95
Puglia	1.595	58	343	21,5	59,0	348	101,4
Sicilia	2.127	93	623	29,3	66,9	640	102,7
<b>Italia</b>	<b>17.502</b>	<b>7.521</b>	<b>4.069</b>	<b>23,3</b>	<b>54,1</b>	<b>4.081</b>	<b>100,3</b>

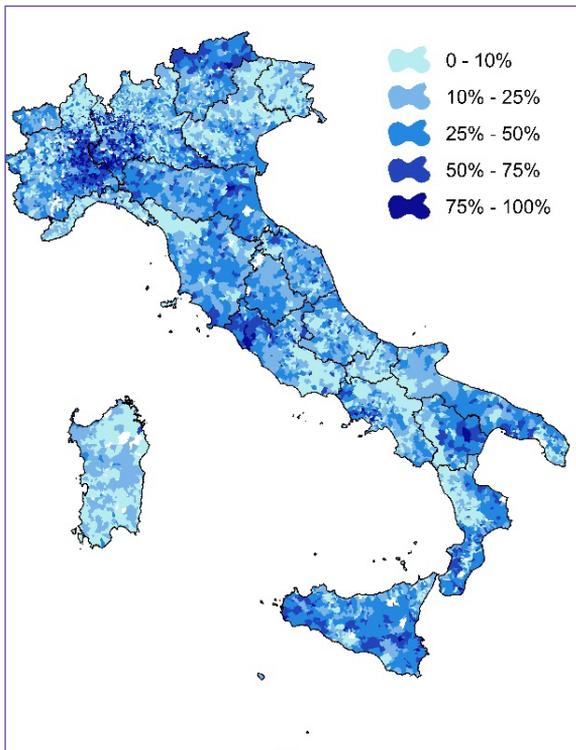
Fonte: ns. elaborazioni su dati Annual Financial Implementation report 2015

Nei limiti di quanto sopra specificato, l'analisi dell'incidenza della spesa a livello comunale (figura 1.1) potrebbe fornire indicazioni su eventuali scelte di tipo territoriale individuando, ad esempio, le aree in cui da un lato le Adg hanno puntato maggiormente sulle azioni agroambientali e, dall'altro, il territorio ha risposto con una ampia adesione.

La figura evidenzia le aree del Paese in cui le risorse dei Psr sono state focalizzate su interventi agroambientali, come ad esempio nella P.A. di Bolzano, in Piemonte e in Lombardia. Nel primo caso, si tratta principalmente di interventi per l'estensivizzazione della produzione animale e, secondariamente, per la gestione e la creazione di pascoli.

All'azione per l'agricoltura integrata è invece attribuibile la concentrazione intorno alle province di Alessandria e Asti, quasi interamente dedicate a vino e ortofrutta, settori storicamente più vocati per questo tipo di produzione<sup>30</sup>; in provincia di Vercelli, invece, la concentrazione è dovuta all'azione specifica per la biodiversità delle risaie, analogamente a quanto accaduto in provincia di Pavia, dove l'azione<sup>31</sup>, introdotta con l'*Health Check* (HC) della Pac, ha coinvolto quasi una risaia su due. Nell'Oltrepò pavese una maggiore concentrazione delle risorse è invece associabile alle azioni per una fertilizzazione bilanciata e l'avvicendamento e per l'agricoltura integrata. Situazioni analoghe si evidenziano in diverse zone, talvolta limitate, di regioni centro-meridionali come ad esempio Lazio, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia.

**Figura 1.1 – Incidenza della spesa realizzata per la misura 214 sul totale della spesa per il Psr (per comune)**



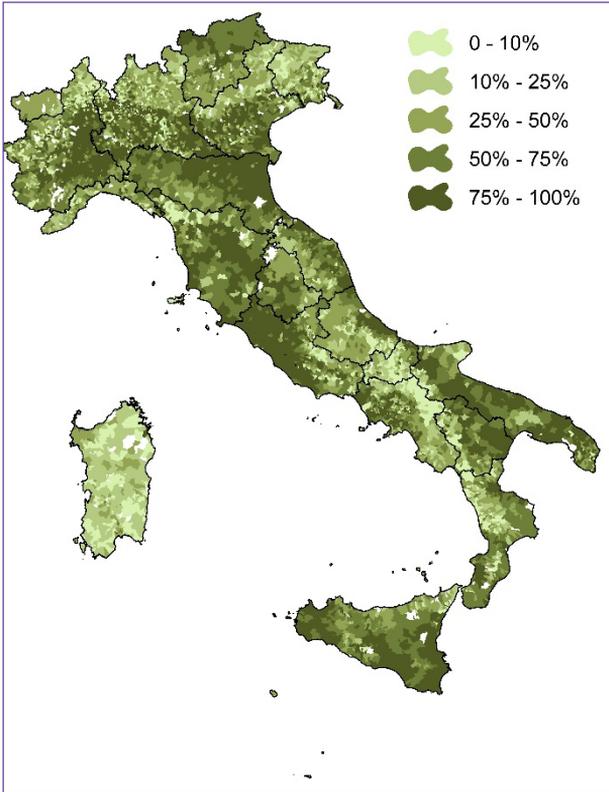
Fonte: ns. elaborazioni su dati Agea

<sup>30</sup> In Piemonte il sostegno all'agricoltura integrata rappresenta l'azione prevalente, e ciò contribuisce a spiegare il fatto che più del 50% dei beneficiari della misura 214, abbia aderito anche ad altre misure in direzione soprattutto della valorizzazione delle produzioni di qualità.

<sup>31</sup> L'azione 214.I "Conservazione della biodiversità nelle risaie" è stata introdotta per il valore ecologico delle risaie in quanto ambienti umidi secondari, essenziali alla conservazione di numerose specie animali. Infatti, una vasta porzione del sistema risicolo lombardo rientra nelle zone Natura 2000 (es. in Lomellina). L'ampia adesione da parte dei risicoltori si collega alla consistente riduzione del prezzo del riso e alla conseguente riduzione del reddito (Regione Lombardia, 2016).

Osservando la distribuzione territoriale del peso finanziario della misura sull'Asse 2 (figura 1.2) e, quindi, l'importanza relativa ad essa attribuita per raggiungere gli obiettivi ambientali, si può cogliere con maggiore dettaglio l'effetto della strategia ambientale regionale.

**Figura 1.2 - Incidenza della spesa realizzata per la misura 214 sul totale della spesa per l'Asse 2 (per comune)**



Fonte: ns. elaborazioni su dati Agea

Oltre che nelle aree sopra indicate che emergono in questa figura con maggiore evidenza, una concentrazione di risorse si osserva nelle province orientali dell'Emilia-Romagna, nelle province di Roma e Viterbo nel Lazio, tra Siena, Firenze e Arezzo in Toscana, tra Ragusa, Siracusa e Caltanissetta in Sicilia, in diversi comuni della Puglia: tutte aree dove si registra un'ampia adesione alle azioni per l'agricoltura biologica e, secondariamente, per quella integrata. Un peso finanziario della misura relativamente inferiore emerge, invece, in Sardegna dove la strategia ambientale è stata incentrata su altre misure dell'Asse 2<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Nonostante la misura 214 abbia interessato gran parte del territorio sardo, si è avuto un decremento delle risorse per i pagamenti agroambientali associabile allo scarso interesse esercitato dall'azione per la difesa del suolo e a premi medi inferiori

La spesa per la misura 214 risulta distribuita per circa il 49% in comuni di collina, il 29% circa in comuni di pianura e per il restante 22% in comuni di montagna. A livello regionale una prevalenza della spesa in comuni di pianura si evidenzia nell'area padana (in particolare Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto), e in Friuli-Venezia Giulia, mentre nelle regioni centrali e nelle isole la spesa si concentra in aree collinari. Questi dati rispecchiano in parte la distribuzione altimetrica delle regioni, ma non mancano i casi in cui questa corrispondenza non si verifica. Infatti, mettendo in relazione la distribuzione delle risorse per altimetria con la distribuzione altimetrica regionale, emerge ad esempio che, soprattutto nel Lazio e in Sicilia, ma anche in Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, la quota di spesa in pianura risulta proporzionalmente superiore. Un discorso analogo si può fare analizzando la spesa nei comuni inclusi in aree protette<sup>33</sup>, con particolare riferimento a regioni come il Molise, la Toscana, l'Emilia-Romagna e la Liguria, dove la quota di risorse risulta, in proporzione, superiore alla quota di superficie territoriale inclusa in aree protette.

Tuttavia, ai fini dell'interpretazione della distribuzione della spesa e della potenziale efficacia degli interventi da essa sostenuti, i soli dati finanziari a livello comunale non sono sufficienti in quanto nascondono le informazioni sia sulla localizzazione delle superfici di intervento, sia sulla tipologia di intervento, ovvero su variabili da cui dipende il livello dei premi e, di conseguenza, l'entità complessiva della spesa a livello territoriale. Pertanto, analizzando gli indicatori fisici di realizzazione e ricorrendo alle informazioni di dettaglio contenute nelle ultime Relazioni annuali di esecuzione e nelle valutazioni ex post dei Psr delle Regioni, nei paragrafi seguenti si procederà a disegnare con maggiore definizione il quadro dell'attuazione della misura.

In linea generale, l'efficacia di azione dei Psr italiani misurata attraverso gli indicatori fisici di realizzazione si può considerare di segno positivo, sebbene non manchino situazioni al di sotto delle aspettative (Lasorella e Longhitano, 2018) come, ad esempio, in Basilicata dove la misura ha fatto registrare difficoltà di penetrazione del tessuto agricolo regionale (Regione Basilicata, 2016). Più precisamente, il numero di aziende sovvenzionate a livello nazionale, mediante la spesa ordinaria, ammonta a 162.000, raggiungendo solo in parte (77%) il valore "obiettivo". Questo dato, tuttavia, cela una grande variabilità tra i Psr, se si considera che il livello di efficacia varia tra il 30 e 120% (tabella 1.2). Anche in termini di superficie fisica sovvenzionata (2,9 milioni di ettari) e di numero di contratti attivati (209.400), il livello medio di efficacia è risultato inferiore alle aspettative, arrivando rispettivamente all'89% e all'84% dei valori target, con una grande variabilità tra le Regioni. Una situazione complessiva analoga si riscontra anche a seguito dell'incremento delle risorse dovute all'Hc della Pac, confermando la forte eterogeneità tra le

---

*a quanto inizialmente ipotizzato. Ciò va in primo luogo collegato a fattori strutturali caratterizzanti la Sardegna, con un premio per il biologico che diminuisce notevolmente a causa della preponderante presenza di superfici foraggere e soprattutto a pascolo. Inoltre, sia sull'azione per l'agricoltura biologica che su quella per la difesa del suolo, hanno gravato impegni che si sono trascinati nel successivo periodo di programmazione e che pertanto, essendo annuali, hanno abbassato la media dei pagamenti sul Programma 2007-2013 (Regione Sardegna, 2016).*

<sup>33</sup> Le aree protette includono: i Parchi Nazionali, le Aree Marine Protette, Riserve Naturali Statali, le Altre Aree Protette Nazionali, i Parchi Naturali Regionali e Interregionali, le Riserve Naturali Regionali, le Altre Aree Naturali Protette Regionali.

Regioni in termini di efficacia rispetto al numero di aziende, alla superficie fisica sovvenzionata e al numero di contratti agroambientali (Lasorella e Longhitano, 2018).

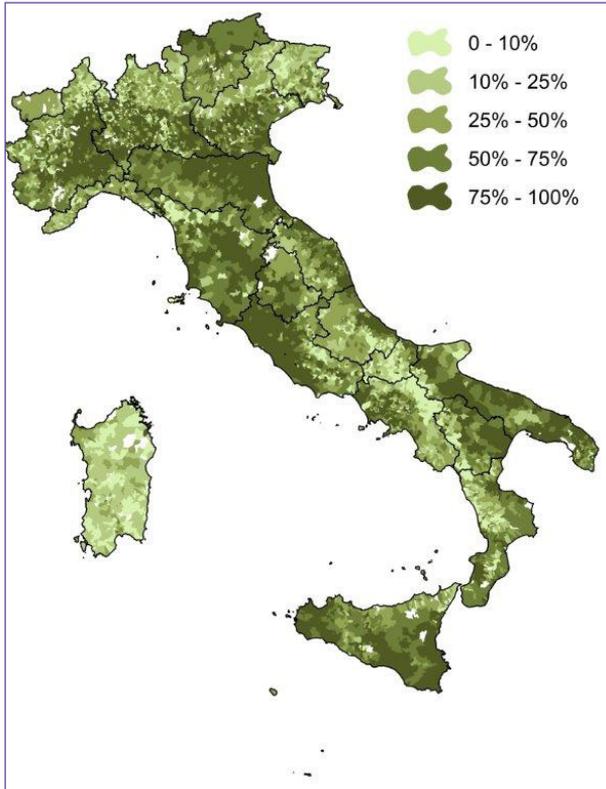
Con riferimento alla spesa totale erogata per ettaro di superficie fisica beneficiaria, i valori più alti sono raggiunti dalla Campania, dalla Liguria e dalla Sardegna (circa 20.000 Euro/ha), a cui segue la Valle d'Aosta (circa 10.000 Euro/ha)<sup>34</sup>. A livello nazionale la media si aggira intorno ai 5.000 Euro/ha con punte minime in Basilicata, Friuli-Venezia Giulia e Abruzzo (inferiore ai 1000 euro/ha) (figura 1.3) (Lasorella e Longhitano, 2018).

**Tabella 1.2 – Spesa pubblica erogata e avanzamento degli indicatori di output al 31/12/2015 (risorse ordinarie)**

Regione o Provincia Autonoma	Risorse erogate (.000 euro)	Realizzato			Target previsto (2007-13)			Livello di efficacia (%)		
		N. di aziende a	Sup. fisica (ha) b	N. di contratti c	N. di aziende d	Sup. fisica (ha) e	N. di contratti f	a/d	b/e	c/f
Abruzzo	73.631	3.804	79.182	4.072	5.000	107.000	5.200	76	74	78
Basilicata	191.682	7.197	196.842	8.482	9.570	412.000	19.061	75	48	44
P.A. Bolzano	142.282	10.198	169.554	14.689	9.000	160.000	9.000	113	106	163
Calabria	293.200	12.127	148.858	21.319	18.635	226.274	19.226	65	66	111
Campania	245.475	11.118	131.258	12.817	10.800	99.400	11.900	103	132	108
Emilia-Romagna	342.007	20.041	296.301	18.726	16.768	298.803	18.864	120	99	99
Friuli-Venezia G.	27.284	1.371	28.922	5.625	4.470	37.995	4.470	31	76	126
Lazio	205.649	5.167	97.022	7.222	5.135	97.165	8.917	101	100	81
Liguria	27.992	1.301	15.897	6.348	7.500	60.000	14.500	17	26	44
Lombardia	211.778	17.854	146.470	28.717	21.392	289.545	35.449	83	51	81
Marche	108.710	2.693	56.500	4.481	3.440	96.366	4.192	78	59	107
Molise	23.256	623	13.663	623	969	15.840	1.050	64	86	59
Piemonte	311.297	12.831	287.830	14.638	13.500	339.300	14.475	95	85	101
Puglia	348.201	7.011	157.865	7.011	22.876	40.032	22.876	31	394	31
Sardegna	153.695	7.807	394.251	10.731	7.828	350.625	8.050	100	112	133
Sicilia	640.002	11.774	267.773	11.774	22.085	224.991	22.085	53	119	53
Toscana	195.395	6.042	147.333	6.042	5.873	172.141	5.873	103	86	103
P.A. Trento	54.060	2.260	52.176	2.310	2.850	50.000	3.000	79	104	77
Umbria	225.433	10.188	131.194	13.700	11.900	130.000	12.000	86	101	114
Valle d'Aosta	25.881	2.755	49.235	528	2.400	41.327	520	115	119	102
Veneto	175.540	7.875	109.651	9.541	8.250	105.224	9.573	95	104	100
<b>Totale</b>	<b>4.022.450</b>	<b>162.037</b>	<b>2.977.777</b>	<b>209.396</b>	<b>210.241</b>	<b>3.354.028</b>	<b>250.281</b>	<b>77</b>	<b>89</b>	<b>84</b>

Fonte: ns. elaborazioni su dati Relazioni Annuali di Esecuzione

<sup>34</sup> Nel caso della Liguria e della Valle d'Aosta gli importi per ettaro risultano elevati anche a causa della modesta estensione della superficie agricola.

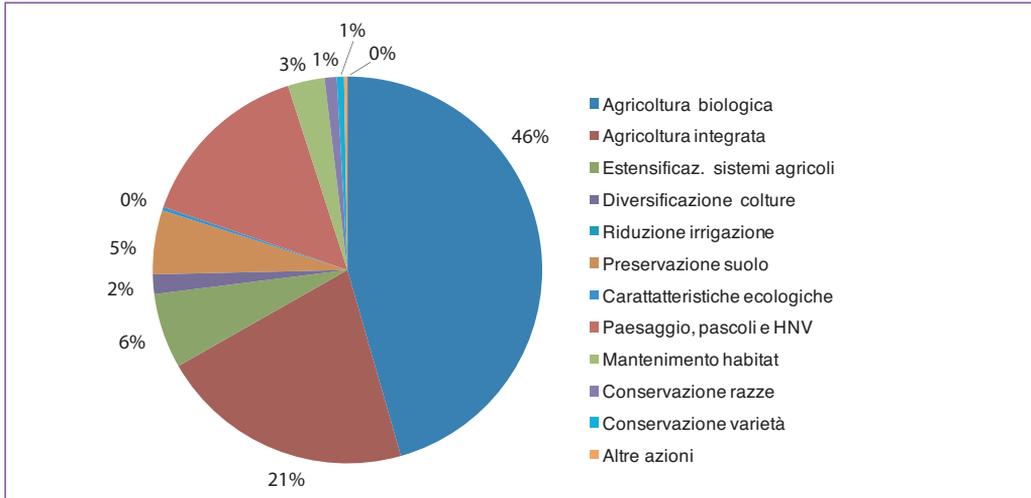
**Figura 1.3 - Spesa pubblica erogata per ettaro di superficie fisica beneficiaria**

Fonte: ns. elaborazioni su dati delle Relazioni Annuali di Esecuzione

Tutte le Regioni hanno attivato la misura 214, sebbene attraverso insiemi diversi di azioni, per numero e tipologia, a seguito di scelte strategiche derivate non solo dai fabbisogni ambientali e territoriali, ma anche dalle caratteristiche strutturali dell'agricoltura regionale, nonché dalle capacità di *governance* delle Adg.

Le azioni disponibili si possono distinguere in due gruppi principali: quelle cosiddette "produttive" che mirano prevalentemente a una riduzione dell'impatto negativo dell'agricoltura sull'ambiente promuovendo sistemi e pratiche agricole sostenibili, come l'agricoltura integrata, il metodo biologico, l'estensivizzazione dei sistemi agricoli, la diversificazione, gli interventi per il risparmio idrico e la preservazione del suolo; quelle, cosiddette "non produttive" che mirano a favorire la funzione di tutela del paesaggio e della biodiversità dell'agricoltura come la creazione e tutela delle caratteristiche ecologiche, del paesaggio e degli habitat; nonché le azioni specifiche per l'agro biodiversità (grafico 1.2).

**Grafico 1.2 – Superficie totale sovvenzionata per azione (risorse ordinarie)**



Fonte: ns. elaborazioni su dati Relazioni Annuali di Esecuzione

Appare evidente che le azioni del primo gruppo abbiano un peso preponderante e, in particolare, quella per l'agricoltura biologica, attivata da tutte le regioni e, nella gran parte di queste, azione prevalente. Rispetto alla programmazione precedente la crescita della superficie interessata dal sostegno al metodo biologico rappresenta un netto miglioramento dal punto di vista dell'efficacia ambientale. Il sostegno per l'agricoltura integrata, sebbene ancora rilevante, subisce una progressiva riduzione e, in alcuni casi, una cancellazione, in quanto i margini di miglioramento rispetto alla tecnica ordinaria sono spesso piuttosto ridotti<sup>35</sup>. Cresce, infine, il sostegno per l'agricoltura conservativa.

Tra le azioni del secondo gruppo la più rilevante appare quella per la tutela del paesaggio e dei pascoli attivata da tutte le regioni dell'arco alpino, da quelle appenniniche e dalla Sicilia.

È possibile, inoltre, fare alcune distinzioni tra Regioni, come il Friuli-Venezia Giulia, il Piemonte, la Lombardia, il Veneto, l'Emilia Romagna, il Lazio, l'Umbria, la Sicilia, che hanno scelto di attivare un numero relativamente elevato di azioni, al fine di rispondere in maniera diversificata e più mirata ai fabbisogni eterogenei del territorio, e Regioni come l'Abruzzo, la Basilicata, il Molise, la Toscana e la Sardegna che, invece, hanno puntato su un ristretto numero di azioni "storiche", tra cui soprattutto il sostegno ai metodi biologico e integrato, optando così per azioni multi-obiettivo, maggiormente orientate al mercato così da incidere anche sulla competitività aziendale e, potenzialmente in grado di assicurare una maggiore adesione e, di conseguenza, una maggiore capacità di spesa da parte delle Adg. La Toscana, ad esempio si è concentrata sulla diffusione di sistemi

<sup>35</sup> Questo accade in diverse Regioni anche perché l'accesso ai canali di commercializzazione per le produzioni di alcuni comparti, come ad esempio quello ortofrutticolo, è condizionato al rispetto di requisiti minimi obbligatori di salubrità e sostenibilità ambientale, poco distanti dal metodo di agricoltura integrata (Luci, 2017).

agricoli sostenibili a basso uso di input e sull'agrobiodiversità ma, rispetto al periodo precedente di programmazione, ha puntato maggiormente sull'incisività degli interventi in termini di efficacia affinando la strategia attuativa. Infatti, lo schema del sostegno all'agricoltura integrata viene rivisto orientando gli interventi in aree a rischio ambientale o imponendo condizioni più rigide, come l'adesione al sistema "Agriqualità". Anche l'Abruzzo si è concentrato sulla promozione di sistemi di produzione agricola sostenibili, mediante l'attivazione delle azioni per l'agricoltura integrata e l'agricoltura biologica e, a seguito dell'Hc, anche di un'azione per la salvaguardia dei pascoli. La Sardegna ha puntato sull'agricoltura biologica in ambito zootecnico, sulla difesa del suolo e sulla conservazione in situ delle razze animali e, a seguito dell'Hc, ha introdotto un'azione innovativa per la tutela dell'habitat della gallina prataiola. Con l'incremento delle risorse conseguenti all'Hc della Pac, infatti, le azioni sono state rafforzate o ne sono state attivate di ulteriori, talvolta innovative, come quella della Sardegna, quella per la biodiversità delle risaie in Lombardia, o l'azione finalizzata alla gestione razionale delle risorse idriche e dei fitonutrienti in Veneto, dando così nuovo impulso all'implementazione della misura e mettendo meglio a fuoco gli obiettivi ambientali.

Occorre, infine, evidenziare che, le scelte regionali, nonché i risultati della misura, sono state condizionate dai trascinamenti di spesa dalla scorsa programmazione che, in media, hanno pesato per quasi il 30% del totale della spesa con valori che oscillano dal 2% del Veneto all'84% della Basilicata<sup>36</sup>. Gli impegni derivanti dalle precedenti programmazioni hanno riguardato prevalentemente il sostegno all'agricoltura biologica e le azioni cosiddette "non produttive", come la conversione dei seminativi in pascoli permanenti o il ritiro dei seminativi dalla produzione per scopi ambientali, contribuendo soprattutto all'obiettivo della tutela della biodiversità. La continuità, tra le diverse programmazioni, degli impegni agroambientali per le aziende aderenti alla misura contribuisce a consolidare gli effetti ambientali e può rappresentare un preciso obiettivo della strategia regionale<sup>37</sup>.

Come sopra accennato, i risultati dell'attuazione sono legati anche alle caratteristiche delle aziende beneficiarie, le cui dimensioni variano in funzione della tipologia di azione e delle caratteristiche strutturali delle aziende regionali. In diverse Regioni<sup>38</sup> si è verificata una maggiore adesione da parte delle aziende medio-grandi, probabilmente per una più elevata capacità tecnico-economica e gestionale, una migliore conoscenza delle opportunità di sostegno offerte dai Psr, e una maggiore capacità di attuare gli impegni connessi all'adesione alle azioni. Questa tipologia di aziende inoltre, è in grado di compensare meglio eventuali perdite di reddito originate dagli impegni (Furlan, 2012). In diverse Regioni è emerso che il "profilo" delle aziende beneficiarie è stato quello di strutture di tipo professionale, caratterizzate da elevate dimensioni, da un ampio ricorso

36 Oltre che in Basilicata, l'incidenza della spesa per i trascinamenti è stata consistente in Liguria (64%). Sicilia (41,4%), Emilia-Romagna (39,4%), Toscana (38,1%).

37 Ad esempio, in Emilia-Romagna, in particolare nel caso dell'azione per l'agricoltura biologica, la misura "è gestita allo scopo di dare continuità agli impegni delle aziende già aderenti" (Furlan, 2012).

38 Ad esempio, in Toscana, in Puglia, in Sicilia.

alla manodopera salariata, da conduttori con un grado di istruzione elevato e che, generalmente, fa domanda anche per altre misure del Psr. In alcuni casi, come ad esempio in Puglia, la quota di giovani beneficiari è stata rilevante in virtù dell'attivazione della misura 214 nell'ambito del Pacchetto giovani (cfr. capitolo 2 sezione 1).

Ai fini dell'efficacia delle azioni agro-ambientali risultano di notevole importanza i dispositivi attuativi, in quanto strumenti che possono incidere sugli effetti ambientali aumentando il grado di coerenza tra la natura (e gli effetti) dell'azione e le specificità dei diversi contesti ambientali e produttivi. Attraverso l'analisi dei requisiti di ammissibilità e dei criteri di selezione delle domande, o di strumenti come la progettazione integrata a valenza ambientale, è possibile cogliere alcuni aspetti della strategia delle Adg e, in particolare, le modalità secondo cui hanno inteso orientare le azioni di sostegno (e quindi le risorse finanziarie disponibili) sul territorio.

La strategia di Regioni come l'Emilia-Romagna, la Lombardia, la Sicilia, il Lazio, il Veneto si distingue per la definizione quali-quantitativa degli interventi in relazione alle problematiche ambientali che si realizza, principalmente, attraverso l'imposizione di requisiti di ammissibilità e criteri di selezione di tipo prevalentemente territoriale e ambientale, anche basati su caratteristiche geomorfologiche (ad esempio la pendenza) o altimetriche<sup>39</sup>, o sulle tipologie colturali, che vengono applicati, in funzione delle azioni, in forma esclusiva o preferenziale. La maggior parte delle Regioni ha dato priorità alle aree Natura 2000 e ad altre aree a protezione naturalistica e, per le azioni dirette alla riduzione degli input, ha indicato le Zone Vulnerabili ai Nitrati (Zvn). Tra i criteri di selezione sono stati considerati aspetti tecnici e soggettivi, quali le tipologie colturali, le caratteristiche dei beneficiari, le caratteristiche dell'azione<sup>40</sup>, o la partecipazione anche ad altre misure. La progettazione integrata, peraltro suggerita nel Psn, seppur prevista da alcune Regioni<sup>41</sup>, è stata attuata in limitatissimi casi<sup>42</sup> per la complessità tecnico-procedurale che questo strumento innovativo faceva prospettare. Tra questi emerge il caso di successo, sebbene circoscritto, della Regione Marche con gli Accordi Agroambientali d'Area<sup>43</sup> che, secondo un approccio integrato multifunzionale, prevedevano la possibilità di combinare diverse misure dell'Asse 2 tra loro e con quelle di altri assi "coinvolgendo e aggregando, attorno ad una specifica criticità, un insieme di soggetti pubblici e privati

39 *Ad esempio, in Emilia-Romagna le azioni per la produzione integrata, per il ripristino e/o conservazione di spazi naturali e semi-naturali e del paesaggio agrario, e per il ritiro dei seminativi dalla produzione per scopi ambientali si attuano esclusivamente in collina e in pianura.*

40 *Ad esempio, in Sicilia viene valutato il grado di professionalità degli agricoltori custodi e viene data preferenza alle domande per l'introduzione al biologico, piuttosto che a quelle per il suo mantenimento.*

41 *Ad esempio, nel Pom dell'Emilia-Romagna è stato inizialmente previsto un accordo agroambientale, volto a favorire una maggiore concentrazione degli impegni in aree con particolari "sensibilità" ambientali ma, questo strumento, seppur accolto nei Prip di Rimini, Modena e Piacenza, non è stato mai applicato anche per la mancanza di una specifica norma applicativa (Regione Emilia-Romagna, 2016).*

42 *In Veneto sono stati attuati i Progetti Integrati d'Area - ambiente (Pia), imperniati su un insieme di misure dell'Asse 2; è stato emesso solo un bando dedicato all'integrazione di interventi agroambientali in un unico progetto e solo due progetti integrati d'area sono stati approvati (Regione Veneto, 2016).*

43 *Per un approfondimento sull'esperienza degli Accordi Agroambientali d'Area nella regione Marche si veda: Coderoni, S., 2011 e Chiodo E. e Vanni F., 2014.*

nell'ambito di un progetto condiviso, in grado di attivare una serie di interventi coordinati, volti al superamento o alla mitigazione della criticità stessa” (Regione Marche, 2009). Nelle Marche l'azione per l'agricoltura integrata è stata attivata solo nell'ambito degli Accordi Agroambientali d'Area – Tutela delle risorse idriche<sup>44</sup> mentre, in Lombardia, sulle ortofrutticole, vitivinicole e su mais e riso. In questa regione l'approccio selettivo in termini di ammissibilità è stato applicato (e differenziato tra le azioni) attraverso la combinazione tra il tipo di coltura o uso del suolo sovvenzionabile e la sua localizzazione. In Veneto è stato costruito un sistema organico di aiuti parzialmente innovativo, più “selettivo” ed esigente che nel passato, ma potenzialmente molto efficace ed efficiente. In regioni come il Piemonte, invece, la mancata territorializzazione, in particolare per l'azione a sostegno dell'agricoltura integrata che ha pesato per oltre il 60% delle risorse, ha costituito un motivo di criticità, riscuotendo un numero esiguo di domande nelle aree più a rischio (Regione Piemonte, 2016).

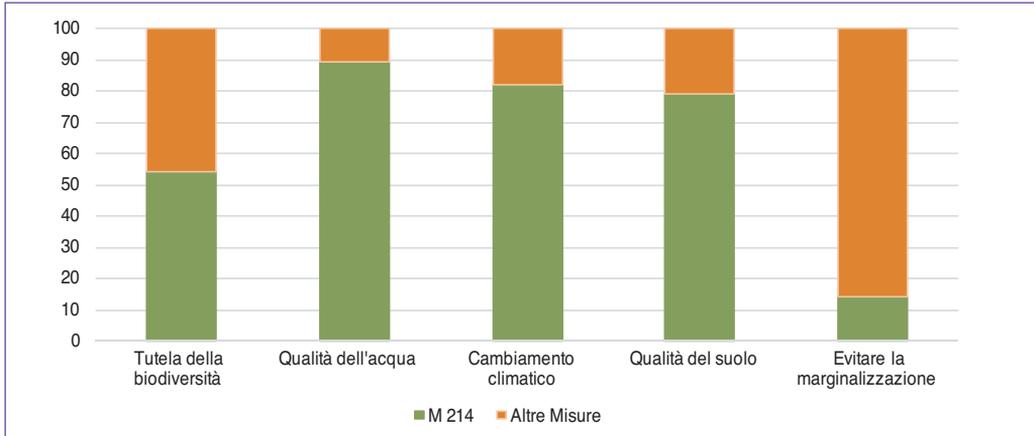
Tuttavia, nelle Regioni in cui le risorse stanziare sono state sufficienti a finanziare tutte le domande ammissibili, i criteri di priorità territoriale non hanno inciso sulla distribuzione delle superfici di intervento in quanto non si è reso necessario attivare le procedure di selezione “meritocratica”.

Si rileva infine che, anche in quelle Regioni con un buon impianto programmatico e dispositivi di attuazione coerenti, non sempre i risultati del processo di attuazione sono stati soddisfacenti. In particolare, l'incidenza delle azioni agroambientali sulle superfici agricole nelle aree di pianura, caratterizzate da ordinamenti o sistemi di produzione più intensivi, o nelle Zone vulnerabili ai nitrati, è risultata inferiore alle aspettative, come si vedrà di seguito.

Una prima indicazione sull'efficacia ambientale della misura 214 può essere tratta dall'indicatore di risultato R6 che misura l'estensione della “superficie oggetto di impegni agroambientali che hanno contribuito con successo al raggiungimento degli obiettivi ambientali”, definita stabilendo un legame causale tra il tipo di azione e i potenziali effetti ambientali da questa generati. Come mostra il grafico 1.3 la misura 214 è quella che ha contribuito in misura prevalente a quasi tutti gli obiettivi ambientali e, soprattutto, a quelli legati alla qualità del suolo, alla qualità dell'acqua e alla lotta ai cambiamenti climatici. Ciò è da attribuire all'elevata estensione delle superfici interessate dalle azioni finalizzate a promuovere una gestione sostenibile delle attività agricole riducendone gli impatti negativi, con particolare riferimento: all'agricoltura biologica che, peraltro, ha la caratteristica di essere un'azione multi-obiettivo e, quindi, ha la capacità di incidere su tutte le matrici ambientali; all'agricoltura integrata; oltre che alle misure specifiche per la tutela della qualità del suolo.

<sup>44</sup> La contiguità territoriale degli interventi garantita dagli Accordi permette di massimizzare l'efficacia dell'azione sulle componenti ambientali dell'area coinvolta rispetto agli Obiettivi Prioritari.

**Grafico 1.3 - Contributo della misura 214 agli obiettivi ambientali (indicatore di risultato R6)**



Fonte: ns. elaborazioni su dati Relazioni Annuali di Esecuzione

I valori dell'indicatore R6, nella maggior parte dei casi, hanno raggiunto, o addirittura superato, i valori target, con indici di efficacia pari o superiori al 100%. “Risultato questo apparentemente soddisfacente, ma che dovrebbe essere interpretato alla luce dei diffusi casi di progressivo “aggiustamento” dei valori target in funzione dell'effettivo stato di avanzamento della misura; essi hanno, infatti, sempre più perso la funzione di riferimento programmatico iniziale in base ai quali valutare i risultati concretamente raggiunti dal Psr, acquisendo invece un ruolo di valore previsionale e, come tale, progressivamente aggiornabile, fino a identificarsi, inevitabilmente, con il valore raggiunto al 2015” (Luci, 2017). Analizzando le modifiche apportate nel corso della programmazione emerge che i target relativi alla tutela delle acque sono stati rivisti in diminuzione, mentre quelli relativi alla tutela della biodiversità al rialzo. Questo rivela che le azioni finalizzate alla riduzione della pressione delle attività agricole sull'ambiente abbiano prodotto risultati inferiori alle aspettative (Luci, 2017).

L'efficacia degli impegni agroambientali è strettamente legata alle caratteristiche ambientali del territorio su cui intervengono, con un impatto proporzionale non solo alla loro estensione, ma anche alla concentrazione, nonché all'entità delle variazioni che ciascun impegno produce rispetto alle tecniche ordinarie.

Le varie componenti dell'indicatore R6 vanno pertanto analizzate in relazione alla distribuzione delle aree di intervento nei diversi contesti territoriali (aree altimetriche e sensibili dal punto di vista ambientale). Il quadro che ne emerge, mostra che l'effetto di concentrazione più significativo si è verificato in zone montane e collinari, con una buona capacità di intervento nelle aree di interesse naturalistico (es. aree protette e Natura 2000), mentre nelle aree di pianura e in quelle a rischio ambientale (Zvn) la porzione di superficie agricola interessata dagli interventi agroambientali è risultata relativamente inferiore. Ciò rivela, in diversi casi<sup>45</sup>, da un lato un potenziale effetto positivo rispetto

<sup>45</sup> Ad esempio, in Campania, nel Lazio, in Sicilia, in Toscana.

agli obiettivi della conservazione della biodiversità e della tutela del suolo e, dall'altro, una relativamente minore capacità della misura di intervenire rispetto all'obiettivo di tutela delle risorse idriche nelle zone più vulnerabili o sensibili e, in generale, nelle aree di pianura caratterizzate da ordinamenti o sistemi di produzione più intensivi. Tra le motivazioni di una adesione inferiore alle aspettative si possono individuare: una scarsa convenienza economica, in alcuni casi condizionata dall'andamento dei prezzi dei prodotti<sup>46</sup>, soprattutto a fronte di un sostanziale rafforzamento dei vincoli e dei requisiti introdotti; il mancato riconoscimento commerciale dei prodotti; e una insufficiente informazione e assistenza tecnico-formativa.

Con riferimento all'impatto ambientale derivante dall'entità della variazione della tecnica rispetto a quella ordinaria si evidenzia, in particolare, il caso dell'agricoltura integrata: i risultati delle indagini realizzate in diverse Regioni sull'uso dei fertilizzanti azotati e fosforici mostrano differenze spesso molto contenute tra le aziende beneficiarie e le corrispondenti aziende convenzionali, rivelando una ridotta efficacia dell'azione rispetto all'obiettivo della tutela qualitativa delle risorse idriche. Questi risultati sono legati, oltre che all'irrigidimento dei disciplinari, anche a fattori esterni, quali una generale riduzione nei livelli di impiego, determinata dalla crisi finanziaria e dall'aumento dei prezzi dei fattori produttivi che hanno causato una notevole riduzione delle vendite di fertilizzanti. L'agricoltura integrata, tuttavia, potrebbe restare un'azione valida nei contesti di agricoltura intensiva e in aree sensibili dal punto di vista ambientale, dove gli altri tipi di azione riscuotono scarso successo.

Nel corso del periodo di programmazione la maggior parte dei Psr ha effettuato una rivisitazione e un progressivo adeguamento tecnico e finanziario delle varie linee di intervento al fine di rispondere in modo più efficace ai fabbisogni del territorio e in modo più efficiente agli obiettivi di spesa, tenendo conto anche delle prime risposte del territorio e delle criticità emerse in itinere. Sono così state introdotte nuove azioni (es. Lombardia, Veneto, Sardegna), modificati alcuni interventi rivedendo ad esempio i requisiti di eleggibilità (es. in Sicilia sono stati ammessi al sostegno per il metodo biologico anche i pascoli; in Lazio sono state estese le aree eleggibili per l'integrato), aumentati/ridotti i budget per le azioni con alto/basso tiraggio (es. estensivizzazione della produzione animale nella P.A. di Bolzano, biologico in Lazio, difesa del suolo in Sardegna), o incrementate le attività di informazione e divulgazione sul territorio (Sardegna). Ponendo le Regioni di fronte alla sfida di trovare un adeguato punto di equilibrio tra efficacia unitaria (massimizzazione degli effetti determinati dai singoli interventi) e complessiva (massimizzazione della partecipazione delle aziende), queste modifiche hanno generalmente indotto un ampliamento dei livelli di partecipazione e, quindi, un aumento degli impatti complessivi sul territorio.

---

<sup>46</sup> Ad esempio, il giudizio di convenienza degli agricoltori veneti rispetto all'adesione alle azioni agro-ambientali è stato condizionato dall'impennata dei prezzi dei cereali verificatasi nel 2007.

## Considerazioni conclusive

L'analisi dell'attuazione della misura 214 in Italia ha rivelato un quadro, piuttosto articolato e differenziato tra le Regioni, che risulta dalla combinazione di fattori come la complessità della misura, l'eterogeneità dei territori (dal punto di vista sia ambientale sia agricolo) e delle capacità di *governance* delle Adg. La misura, articolata in un insieme di azioni diversificato (per effetti ambientali, capacità di penetrazione sul territorio, modalità di intervento, capacità di spesa), ma tuttora coerente e ben integrato, inevitabilmente ha posto le Adg di fronte alla scelta di quali attivare per sfruttare le caratteristiche di ciascuna al fine di rispondere ai fabbisogni del territorio trovando il punto di equilibrio tra efficacia unitaria, complessiva e i costi di gestione.

Nel complesso, quasi tutte le Regioni hanno mostrato una buona capacità di spesa, con una crescita costante che, nei primi anni, in molti casi, è stata sostenuta dai trasciamenti.

Per quanto concerne l'attuazione fisica, si evidenzia una prevalenza delle azioni cosiddette "produttive", ovvero degli interventi a favore dell'agricoltura biologica e di quella integrata, con un incremento della prima, rispetto alle programmazioni precedenti. Anche le azioni a favore della gestione del paesaggio, dei pascoli e delle aree a valenza naturalistica hanno interessato una quota consistente della superficie sovvenzionata.

Ai fini dell'impatto ambientale della misura elementi rilevanti sono la localizzazione degli interventi, la loro concentrazione, il differenziale rispetto alla tecnica ordinaria e l'estensione delle superfici sotto impegno. L'analisi della distribuzione delle superfici di intervento, con particolare attenzione agli obiettivi ambientali collegati alle azioni realizzate, ha rivelato una concentrazione della misura nelle zone collinari e montane, e una maggiore capacità di intervento nelle aree di interesse naturalistico rispetto a quelle di pianura, vulnerabili dal punto di vista ambientale e caratterizzate da ordinamenti produttivi più intensivi. In termini di efficacia la misura ha, pertanto, mostrato una maggiore potenzialità verso gli obiettivi di biodiversità e tutela del suolo, rispetto a quello della tutela della risorsa idrica. Ciò è accaduto anche in Regioni che si erano dotate di un buon impianto programmatico e dispositivi attuativi coerenti, segnalando una risposta del territorio diversa dalle aspettative.

Uno degli elementi più critici nell'attuazione delle misure agroambientali continua a essere il basso coinvolgimento delle aziende che ricadono nelle zone più produttive e, all'interno di queste aree, di quelle con sistemi produttivi più intensivi come, ad esempio, l'ortofrutticolo.

Con riferimento al differenziale rispetto alla tecnica ordinaria è, invece, emersa la questione dell'azione per l'agricoltura integrata: le differenze rispetto all'agricoltura convenzionale si sono, infatti, notevolmente ridotte (anche a causa dell'aumento delle restrizioni della baseline), sebbene nelle aree a rischio ambientale questa azione continui a produrre effetti positivi. Anche nel caso dell'azione per l'agricoltura biologica attivata nelle aree a colture estensive (foraggere) si è rilevata una differenza limitata rispetto alla tecnica ordinaria.

I risultati dell'attuazione della misura sono frutto della combinazione di una duplice scelta: quella relativa al disegno delle misure da parte delle Adg, e quella relativa all'adesione da parte dei beneficiari. Su entrambe le scelte incide, tra l'altro, l'ampio arco temporale necessario per realizzare gli interventi agroambientali e per ottenere i conseguenti effetti ambientali.

I migliori risultati si sono riscontrati dove è stato raggiunto un buon grado di coerenza tra l'azione agroambientale e le specificità dei diversi contesti ambientali e produttivi, attraverso il ricorso a un insieme idoneo di interventi, anche innovativi e specifici; ad adeguati requisiti di ammissibilità e criteri di selezione; a un livello congruo del sostegno; alle possibilità di integrazione con altre misure; nonché ad una capillare attività di informazione e divulgazione. L'attuazione della progettazione integrata a valenza ambientale si è rivelata molto efficace, ma è stata realizzata in casi limitati. Questo tipo di approccio costituisce, tuttavia, un utile modello di riferimento. I meccanismi di partecipazione collettiva alle azioni agroambientali possono, infatti, favorire l'aumento della concentrazione nelle aree a maggiore fabbisogno di intervento.

In molti casi ha premiato la capacità di declinare gli obiettivi ambientali nel contesto regionale, di tradurli in impegni agronomici precisi, praticabili, controllabili, e adeguatamente divulgati. Una carenza legata alle attività di informazione e divulgazione, nonché di assistenza tecnica, ha, invece, inciso negativamente sul livello di adesione alla misura. Quest'ultimo è stato determinato non solo da fattori programmatico-attuativi, ma anche fattori esterni come le condizioni macroeconomiche (es. andamento dei prezzi dei prodotti e dei fattori produttivi) e l'evoluzione dei modelli di consumo.

Si evidenzia, infine, che in molte Regioni si è registrato un maggiore riscontro da parte di aziende di grandi dimensioni e di tipo professionale, caratterizzate da una maggiore capacità tecnico-economica e gestionale, una migliore conoscenza delle opportunità di sostegno offerte dai Psr, e una maggiore capacità di attuare gli impegni previsti.

La maggior parte delle Regioni, nel corso della programmazione, ha effettuato un adeguamento della misura, anche a seguito dell'incremento delle risorse dovuto all'Hc della Pac, apportando modifiche sia alla natura degli interventi sia ai dispositivi attuativi e all'entità dei premi, ottenendo un generale aumento dei livelli di adesione e, quindi, degli impatti complessivi sul territorio.

La misura, grazie al suo insieme organico di azioni, è potenzialmente in grado di rispondere adeguatamente all'eterogeneità dei fabbisogni ambientali del territorio ma, proprio la sua ampia articolazione, pone le Adg di fronte ad un complesso esercizio di scelta. L'efficacia e l'efficienza della misura sono, infatti, principalmente legate alla coerenza dell'impianto programmatico e all'adeguatezza dei meccanismi attuativi che orientano la risposta del territorio verso gli obiettivi attesi. Un elemento di fondamentale importanza è pertanto la capacità di programmazione e di *governance* delle Adg chiamate a trovare il difficile equilibrio tra efficacia unitaria, complessiva e costi di gestione.

## Bibliografia

- AA.VV. (2010), *Le nuove sfide della PAC e le misure di rilancio dell'economia nei Programmi di sviluppo rurale 2007-2013. Analisi delle scelte dei Psr nel quadro del l'Health check e del Recovery plan*, Rete Rurale Nazionale, Roma.
- Adornato F., Lattanzi P., Trapè I. (2011), "Le misure agro ambientali", in Costato L., Germanò A., Rook Basile E., *Trattato di diritto agrario*, 2; Torino, UTET; pp. 567 - 579
- Carmignani S. (2007), "Misure agroambientali e competenze integrate" in *Rivista di diritto agrario*, 2007, 1.
- Chiodo E., Vanni, F. (2014), "La gestione collettiva delle misure agro-ambientali: oltre le esperienze pilota?" in *Agriregionieuropa* anno 10 n°36, Mar 2014
- Coderoni S. (2011), "L'accordo d'area della Valdaso" in *Agrimarcheuropa*, n.0, dicembre, 2011.
- Furlan A. (2012), *Impatti paesaggistici ed economici delle misure agroambientali nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale*, tesi di dottorato di ricerca in economia e politica agraria e alimentare, Università degli Studi di Bologna.
- Lasorella V., Longhitano D. (2018), "Agroambiente" in AAVV, *I principali risultati dei Psr 2007-2013: sintesi delle valutazioni ex post*, Rete Rurale Nazionale, Roma.
- Luci F. (2017), "La valutazione ex-post dei pagamenti agroambientali dei Psr 2014-2020: prime riflessioni" in *Agriregionieuropa* anno 13 n°48, Mar 2017
- Monteleone A., Trisorio A. (2006), "L'agro-ambiente nel Piano Strategico Nazionale: le opportunità dell'approccio strategico" in *Economia & diritto agroalimentare*, Anno XI, 3/2006, Firenze University Press.; pp. 203-215.
- Regione Basilicata (2016), *Servizio di valutazione del Programma di Sviluppo Rurale 2007/2013. Relazione di valutazione ex post*.
- Regione Emilia-Romagna (2016), *Valutazione in itinere, intermedia ed ex-post del Programma di Sviluppo Rurale della Regione Emilia-Romagna 2007/2013. Rapporto Valutazione ex post*.
- Regione Lombardia, (2016), *Valutazione del P.S.R della Regione Lombardia. 2007-2013. Rapporto di Valutazione ex post*.
- Regione Marche (2009), *Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013. Reg. (CE) n. 1698/2005*
- Regione Piemonte (2016), *Rapporto di Valutazione ex Post. Programma di sviluppo rurale della Regione Piemonte 2007-2013*.
- Regione Sardegna (2016), *Valutazione in itinere, intermedia ed ex-post del Programma di sviluppo rurale 2007/2013 della Regione Sardegna. Rapporto di Valutazione ex Post*.
- Regione Veneto (2016), *Relazione annuale sullo stato di attuazione del programma di sviluppo rurale 2007-2013*.



## 2. Agricoltura biologica

**Simonetta De Leo, Alessandra Vaccaro, Laura Viganò**

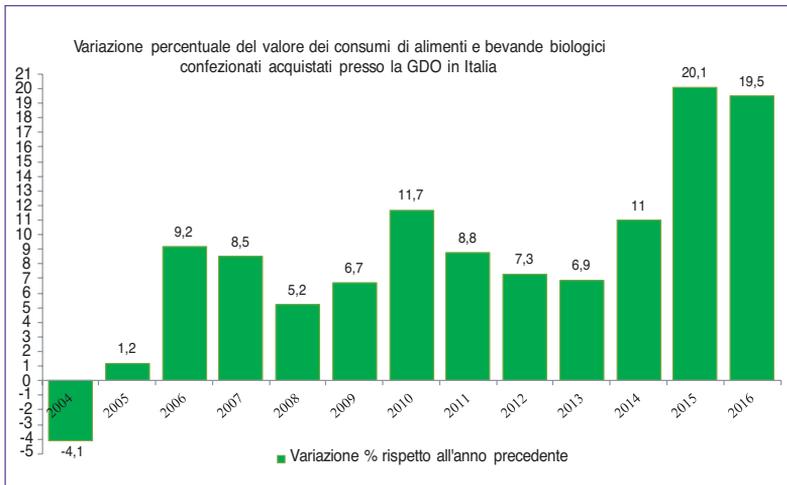
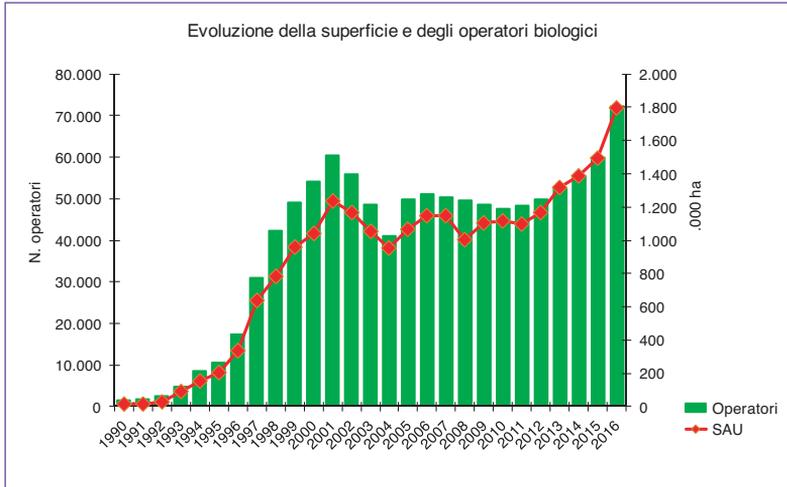
Il periodo 2007-2015, relativo alla precedente fase di programmazione della politica di sviluppo rurale più il biennio dell' $n+2$ , si è caratterizzato per un forte sviluppo della domanda di prodotti biologici, aumentata senza soluzione di continuità, anche se a tassi differenti da un anno all'altro. L'offerta, espressa in termini di superficie e operatori biologici, tuttavia, non ha risposto celermente a tale dinamica tanto che, nei primi anni del periodo di programmazione, la superficie si è mantenuta intorno a 1,1 milioni di ettari e il numero di operatori al di sotto delle 50.000 unità, per iniziare a crescere in modo sostenuto e continuo a partire dal 2012, soprattutto nel caso della prima (grafico 2.1).

È lecito chiedersi, pertanto, quale ruolo abbiano avuto le politiche di sviluppo rurale nel potenziamento del settore biologico, mettendo in evidenza come possano influire sullo stesso non solo il sostegno ad ettaro, concesso in tale periodo tramite l'azione Agricoltura biologica della misura 214 Pagamenti agroambientali, ma anche le restanti misure dei Psr che ne dovrebbero favorire la strutturazione.

A tal fine, l'analisi della passata programmazione con riferimento all'agricoltura biologica viene articolata in due parti. La prima è relativa all'attuazione dell'Agricoltura biologica della misura 214, attivata da tutte le Regioni e Province Autonome, mentre la seconda riguarda il sostegno agli operatori del settore biologico tramite le altre misure attivate dai diversi Psr regionali.

Il sostegno a ettaro rivolto alle superfici condotte con il metodo di produzione biologico è stato introdotto con il Reg. (CEE) n. 2078/92. Insieme al Reg. (CEE) n. 2092/91, che ha normato il metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e l'indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari, rendendo meno incerto il contesto in cui si operava e aumentando la trasparenza a favore dei consumatori, l'attuazione a livello regionale del Regolamento 2078 ha dato un forte impulso alla crescita sia della superficie biologica sia del numero di operatori che si è protratta fino al 2001.

**Grafico 2.1 - L'evoluzione del settore biologico italiano**

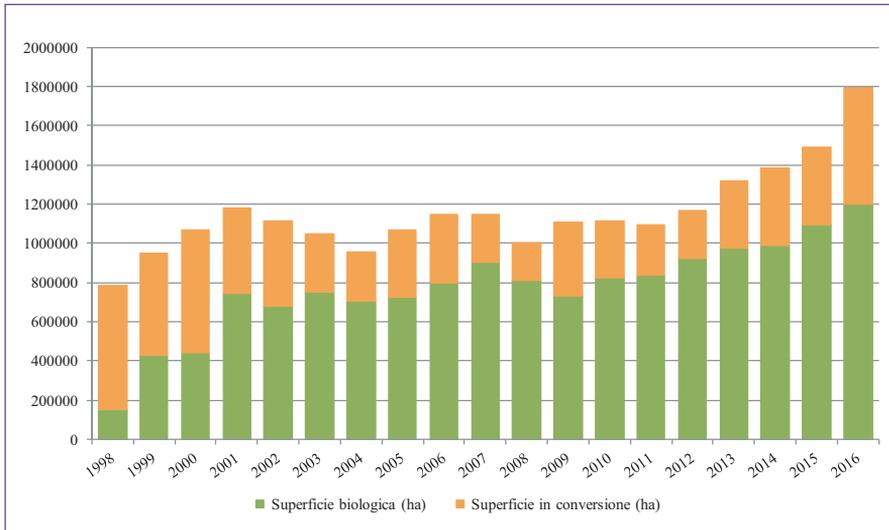


Fonte: ns. elaborazioni su dati Sinab, Ismea, Panel Famiglie Ismea-Nielsen, Panel Famiglie Ismea GFK-Eurisko

Nel periodo di programmazione 2000-2006, in cui, tra l'altro, il sostegno all'adozione di pratiche finalizzate a ridurre l'impatto sull'ambiente è stato incluso tra gli interventi finanziabili con la politica di sviluppo rurale, la sua carica propulsiva si è ridotta, per cui non si rilevano più i tassi di incremento della superficie biologica che caratterizzano la seconda metà degli anni '90, evidenziando una propensione alla conversione decrescente (dati Sinab). Di conseguenza il sostegno è stato indirizzato soprattutto al mantenimento del metodo di produzione biologico piuttosto che alla conversione, tendenza che si è rafforzata nei primi anni della fase di programmazione 2007-2013, come risulta anche dal grafico 2.2. Si rileva, infatti, come l'incidenza della superficie in conversione rispetto a quella biologica totale, soprattutto nei primi anni, raggiunga i valori più bassi. Se, inoltre, si calcola la media di tale incidenza per periodo di programmazione, si nota

che questa si riduce nel 2007-2013 rispetto al 2000-2006<sup>47</sup>, indice di una minore efficacia delle strategie per lo sviluppo dell'agricoltura biologica nel promuovere la conversione.

**Grafico 2.2 - Evoluzione della SAU biologica e in conversione**



Fonte: ns. elaborazioni su dati Sinab (annate varie)

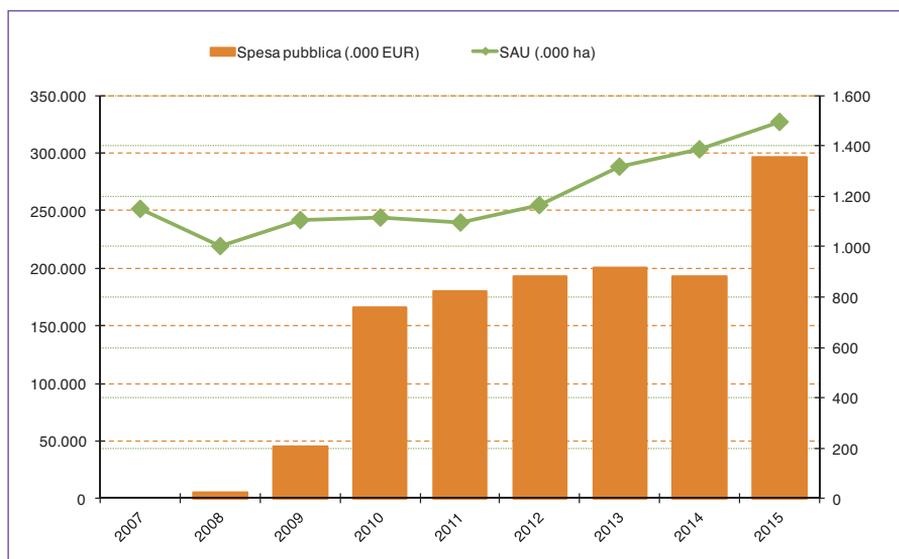
Ciò è confermato nei rapporti di valutazione ex post, da cui emerge la prevalenza delle superfici oggetto di impegno (Soi) in mantenimento rispetto a quelle in conversione anche nei contesti regionali dove l'agricoltura biologica è risultata in crescita. Costituiscono un'eccezione la Sardegna, dove oltre il 50% della superficie oggetto di impegno a titolo dell'azione Agricoltura biologica ha riguardato la conversione, Liguria e Toscana, che nel periodo vedono diminuire il numero di beneficiari a fronte di un aumento di quello degli operatori biologici nelle due regioni - indice di una certa autonomia dal sostegno -, e Calabria, la cui Sau biologica interessata da tale azione rappresenta l'80% della Soi relativa a tutta la misura 214, ma i relativi beneficiari sono solo un quinto degli operatori del settore a livello regionale (Regione Calabria, Lattanzio, Consel, 2016). Diversamente da quanto è avvenuto in Calabria, inoltre, non sempre il ricorso al metodo biologico ha prevalso rispetto all'adozione della produzione integrata e, nel settennio, raramente si è assistito alla conversione da quest'ultima al metodo biologico, come è accaduto, invece, in Toscana per il 10% dei beneficiari dell'azione.

Il legame tra sostegno all'agricoltura biologica e l'andamento della relativa superficie emerge dal grafico 2.3, in cui si riporta la spesa pubblica sostenuta per l'Azione Agricoltura Biologica relativa alla sola programmazione 2007-2013, escludendo, quindi, i

<sup>47</sup> Ciò si verifica sia considerando gli anni che vanno dal 2000 al 2006 e dal 2007 al 2013, sia i periodi 2002-2008 e 2009-2015, tenendo presente che nei primi due anni di programmazione il sostegno è costituito integralmente o quasi da trascinamenti.

trascinamenti relativi alla programmazione 2000-2006 così da isolarne l'effetto, spesa che tuttavia segue il criterio per cassa e non per competenza. Se non si considera il 2007, in cui tutte le Regioni hanno pagato i soli trascinamenti e non hanno emesso i bandi relativi alla programmazione 2007-2013, l'indice di correlazione lineare di Pearson è pari a 0,8; si tratta, quindi, di una correlazione elevata che si mantiene comunque tale anche includendo i dati relativi al 2007 ( $r=0,75$ ).

**Grafico 2.3 – Evoluzione della Sau biologica e della spesa pubblica relativa alla programmazione 2007-2013**



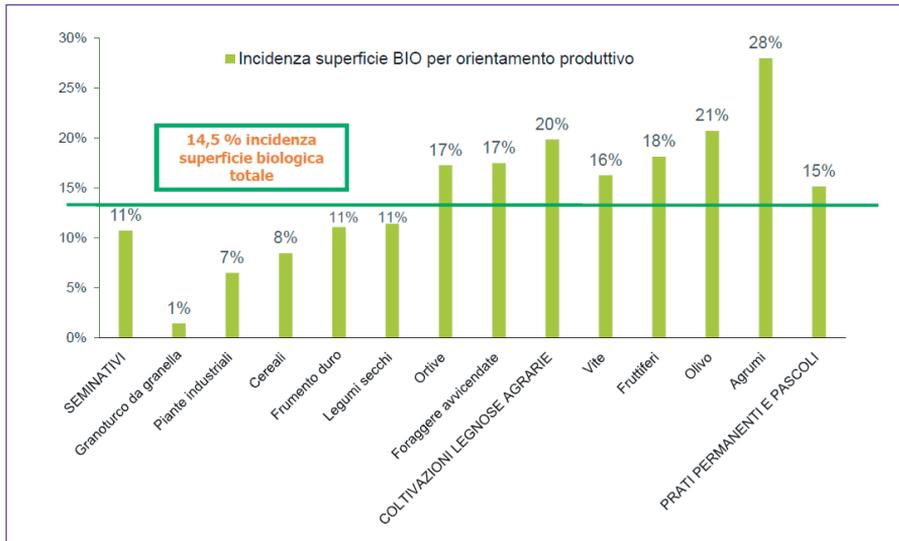
Fonte: ns. elaborazioni su dati Relazioni Annuali di Esecuzione e Sinab

La fase di stallo nell'evoluzione della superficie biologica viene superata nel 2012, benché non sempre a un aumento della Sau biologica se ne associa uno relativo alle risorse pubbliche pagate, sempre relative ai bandi emessi nel periodo 2007-2013. Tale ripresa è stata stimolata anche dal continuo aumento della domanda, via via più sensibile ai temi della sicurezza alimentare nell'accezione *safety*, della salute dell'ambiente e degli animali. A ciò si aggiunge una rinnovata propensione alla conversione da parte degli agricoltori, mediamente più giovani rispetto all'età media degli agricoltori italiani, non solo attratti dalla maggiore stabilità dei prezzi dei prodotti biologici e dai maggiori redditi che è possibile conseguire con la loro vendita e la riduzione dei costi connessi all'utilizzo di input chimici di sintesi, ma anche più attenti al tema della sicurezza sul lavoro e dell'impatto dei trattamenti fitosanitari sulla popolazione locale, soprattutto nei territori specializzati in determinate produzioni (es., vitivinicoltura nella zona del Valdobbiadene, mele in Trentino, ecc.), oltre che ai temi sopra richiamati.

Un altro elemento da considerare che emerge dai rapporti di valutazione ex post è che il sostegno all'agricoltura biologica tramite la misura 214 è stato rivolto soprattutto alle

colture estensive, prevalentemente foraggiere nelle zone di collina e montagna, in misura più ridotta alle colture intensive, in particolare fruttiferi, olivo e vite nelle zone di collina, oltre che ai cereali, e in misura marginale alle orticole, nelle zone di pianura<sup>48</sup>. Rappresenta un'eccezione Bolzano, dove la Soi biologica, pur costituendo appena il 2% della Sau della misura 214, ha riguardato prevalentemente le colture frutticole, in particolare le superfici coltivate a melo<sup>49</sup>. Tuttavia, se si presta attenzione al grafico 2.4, si nota come, tra i seminativi, le uniche colture che, nel 2016, presentano un'incidenza percentuale della Sau biologica sulla Sau totale superiore all'incidenza media relativa alla Sau complessiva (14,5%) sono le foraggiere avvicendate e le ortive. Mentre riguardo alle prime, come già anticipato, è significativo il ruolo giocato dal sostegno, trattandosi anche di colture per le quali il passaggio al regime di produzione biologico non comporta grandi cambiamenti nel metodo di produzione, lo sviluppo delle seconde dipende probabilmente da una loro redditività relativamente più elevata, a cui contribuiscono anche le esportazioni. Secondo stime Nomisma, infatti, nel 2014, "frutta e verdura fresche" rappresentano la quota più elevata del fatturato delle esportazioni italiane di prodotti a marchio biologico all'estero, pari al 20%, seguite dai "sostituti del latte" (16%) e "pasta e affini" (12%; Zucconi, 2015).

**Grafico 2.4 - Incidenza della superficie biologica per orientamento produttivo (%; 2016)**



Fonte: Sinab (2017)

<sup>48</sup> È opportuno sottolineare, tuttavia, come sulla concentrazione del sostegno a favore di determinate colture abbia sicuramente influito anche un fattore di proporzionalità tra questa e la distribuzione percentuale della Sau biologica per tipologia di coltura, costituita, nel 2015, per quasi il 29% da prati e pascoli, per il 19% da colture foraggiere e, a seguire, da cereali (15%), olivo (12%), vite (5,6%) e così via (CREA-PB, 2016; elaborazioni su dati Sinab).

<sup>49</sup> A tal riguardo è importante segnalare come la spinta alla conversione al metodo biologico dei produttori di mele sia stata determinata, in un periodo di crisi del comparto convenzionale, dalla necessità dei produttori di assicurarsi prezzi stabili più che elevati, ma soprattutto dall'azione di sensibilizzazione rivolta specificatamente ai produttori di mele riguardo agli aspetti salutistici e alle possibili soluzioni innovative in grado di incidere sulla riduzione dei costi e sulla qualità del prodotto.

Oltre ai prati permanenti e pascoli biologici, per i quali non tutte le Regioni hanno previsto un sostegno nella passata programmazione così come in quella attuale<sup>50</sup>, e alle già richiamate foraggere avvicendate, sono soprattutto le colture più intensive a incidere sulla rispettiva Sau totale, nonostante il minor sostegno, indice di una maggiore autonomia dallo stesso. Diversamente accade per i restanti seminativi, ossia legumi secchi, frumento duro, cereali, piante industriali e granturco da granella, che evidenziano incidenze sulla relativa Sau inferiori alla media nazionale, talvolta in misura sensibile, come nel caso del mais (Viganò e Vaccaro, 2017a, 2017b). La concentrazione degli aiuti a favore delle superfici a seminativi biologici, pertanto, va vista in termini negativi dal punto di vista ambientale, in quanto gli aiuti non hanno privilegiato le colture che ricorrono maggiormente all'utilizzo di prodotti chimici di sintesi, e positivi da quello della bilancia commerciale. Ciò in considerazione del continuo aumento delle importazioni di cereali biologici (+67% dal 2014 al 2015; Sinab, 2016), specialmente grano tenero e grano duro, e oleaginose (+51%), soprattutto girasole e soia, destinati alla trasformazione, per consentire alle imprese trasformatrici di soddisfare la domanda di prodotti biologici, anche se queste preferirebbero operare nell'ambito di una filiera integralmente italiana (Martarello, 2016). Diversamente, nel 2015, diminuiscono le importazioni di ortaggi e legumi (-5,2%), mentre aumentano sensibilmente quelle di uva, fichi, datteri, ananassi e banane, trattandosi, però, di frutta prevalentemente esotica.

Anche la zootecnia biologica risulta trascurata in termini di sostegno, benché tredici Regioni, nella passata programmazione, avessero previsto un pagamento specifico per le foraggere in presenza di allevamenti biologici, a fianco, in alcuni casi, di un pagamento più basso per quelle senza allevamenti biologici (Viganò e Vicentini, 2010). Tale pagamento specifico per la zootecnia biologica, quindi, è stato efficace solo in alcuni casi, come quello di Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, dove il 60% della spesa e il 50% della Soi biologica ha riguardato prati e pascoli per la zootecnia biologica - a fronte però di una quasi totale assenza di colture intensive -, e Marche, che ha destinato l'11% delle risorse finanziarie dell'Azione agricoltura biologica alle foraggere in presenza di allevamenti biologici.

Un ulteriore elemento emerso dai rapporti di valutazione *ex post* dei Psr 2007-2013 riguarda la tipologia di aziende beneficiarie della misura 214. Le aziende che hanno avuto accesso al sostegno hanno dimensioni mediamente più grandi rispetto a quelle della precedente programmazione e delle altre azioni della misura 214; ciò è riconducibile, in diverse regioni, a condizioni di ammissibilità più stringenti rispetto al passato, che hanno determinato una selezione spontanea verso aziende consolidate, ben strutturate e inserite nel settore, con produzioni interamente dedicate al metodo biologico e buoni livelli di professionalità. La ridotta dimensione delle aziende, e, quindi, il ridotto sostegno che queste possono ricevere, inoltre, spesso non giustifica il carico burocratico che devono sostenere per accedere alla Misura. Nei contesti regionali in cui il settore biolo-

<sup>50</sup> Tuttavia, alcune Regioni (ad es., Liguria e Lombardia) hanno previsto delle azioni alternative a quella per l'agricoltura biologica specifiche per i prati e i pascoli o, come la Sicilia, hanno introdotto in un secondo momento un pagamento specifico per tali colture, favorendo soprattutto le aree di montagna.

gico non assume un ruolo particolarmente importante rispetto al convenzionale, invece, le nuove aziende sono state meno propense ad assumere impegni per un lungo periodo di tempo, per cui l'adesione a tale azione è stata piuttosto contenuta.

Ancora, nei Psr dove non era richiesto che si adottasse il metodo di produzione biologico su tutta la superficie aziendale, le aziende miste (ossia che conducono l'azienda parte in biologico e parte in convenzionale) beneficiarie del sostegno si concentrano tra quelle di più piccola dimensione, le cui produzioni sono destinate prevalentemente all'autoconsumo. Tuttavia, la possibilità di accedere all'azione agricoltura biologica concessa alle aziende miste da parte di otto Regioni e da una Provincia Autonoma non ha molto senso nel caso di piccole aziende, che non incontrano grandi difficoltà a convertire contemporaneamente tutta la superficie aziendale, diversamente da quelle di grandi dimensioni, il cui impegno diventa piuttosto gravoso soprattutto in presenza di una spinta diversificazione produttiva.

Con riferimento invece ai giovani e alle donne, non è stata rilevata una partecipazione significativa dei primi, salvo alcune eccezioni, come nel caso della Calabria. Considerando la maggiore concentrazione di giovani nelle aziende biologiche rispetto all'universo delle aziende agricole italiane, associata a un titolo di studio dei conduttori biologici mediamente più elevato (Viganò, 2013), ciò potrebbe dipendere da un loro maggiore affidamento all'introduzione di innovazioni in azienda per migliorarne la sostenibilità, inclusa quella economica (Il corriere ortofrutticolo, 2018), congiuntamente a un più spiccato orientamento al mercato, piuttosto che dal sostegno per la conversione o il mantenimento del metodo di produzione biologico. Le donne, invece, più frequentemente beneficiarie del sostegno, sono spesso a capo di aziende di dimensioni inferiori alla media.

Per quanto riguarda la localizzazione delle aziende beneficiarie, i criteri di priorità stabiliti nei Psr sembra siano stati efficaci nel caso delle aree sensibili dal punto di vista ambientale, in particolare le aree Natura 2000, mentre lo sono stati meno nel caso di quelle soggette a elevata pressione ambientale, come le zone vulnerabili ai nitrati, le cui priorità, in entrambi i casi, sono state previste da diciassette Regioni.

Nel complesso, dai Rapporti annuali di esecuzione emerge come la spesa pubblica destinata a finanziare l'azione Agricoltura biologica, al 31 dicembre 2015, costituisca, a livello nazionale, il 47% circa delle risorse pubbliche complessive che hanno finanziato la misura Pagamenti agroambientali, pari a oltre quattro miliardi di euro, passando dal 5,1% della rispettiva spesa regionale per la misura 214 relativo alla Provincia Autonoma di Trento al 95% della Puglia<sup>51</sup>. È soprattutto la spesa per l'Azione agricoltura biologica della Regione Siciliana, tuttavia, a incidere maggiormente sul relativo totale nazionale, rappresentandone quasi un quarto (23,2%). Diverse, invece, sono le regioni che vi incidono per meno dell'1%, tutte del Nord (Valle d'Aosta, Trento, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Veneto, Lombardia, Bolzano), tranne il Molise.

<sup>51</sup> In realtà, la spesa pubblica sostenuta a favore della Misura Pagamenti Agroambientali che emerge dai Rapporti annuali di esecuzione (Rae) è superiore a quella risultante dai dati Agea. I dati Rae sono stati comunque considerati per avere una stima della quota di risorse spese per la Misura 214 che hanno finanziato l'Azione AB.

Per quanto riguarda l'estensione della superficie interessata dal sostegno all'agricoltura biologica rispetto all'obiettivo finale definito in fase di programmazione, dalla valutazione ex post dei Psr 2007-2013 emerge che il target atteso è stato raggiunto, e talvolta superato, in diverse Regioni, con risultati migliori rispetto alla programmazione 2000-2006. Nel panorama dei ventuno Psr sono state evidenziate delle eccezioni come per la P.A. di Trento, dove tutti gli indicatori obiettivo risultano solo parzialmente conseguiti (circa 60%) e in Abruzzo e nelle P.A. di Bolzano, dove l'obiettivo finale è stato raggiunto, rispettivamente, al 50% e al 72%. In generale, la scarsa concentrazione degli aiuti sul territorio delle diverse regioni italiane ha fatto sì che gli eventuali miglioramenti rilevati in termini di biodiversità e accrescimento della qualità delle acque siano da imputare, rispettivamente, a fattori esterni ai Psr, tra i quali l'aumento del costo di fertilizzanti e prodotti fitosanitari, e non al minore impatto sull'ambiente da parte dell'agricoltura biologica. Solo in Toscana, inoltre, l'agricoltura biologica e le altre misure della 214 hanno determinato un aumento delle Aree Agricole ad Alto Valore Naturale (Hnv) di 1.000 ettari, mentre più frequentemente tali aiuti hanno riguardato superfici esterne a tali aree e distanti almeno un chilometro da queste.

Con riferimento al periodo di programmazione 2017-2013 i finanziamenti pubblici ricevuti dalle aziende biologiche nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale regionali mediante l'accesso alle diverse misure dei Psr hanno ricoperto un ruolo decisamente importante. Ciò nonostante che pochi Psr avessero accordato una priorità agli operatori biologici nell'accesso a tali misure (Viganò e Vicentini, 2013) e, al 31 dicembre 2015, le aziende biologiche rappresentassero il 3,6% dell'universo delle aziende agricole italiane e il 12% della Sau nazionale. Secondo la stima effettuata dal Crea-Pb incrociando, attraverso il Cuaa, le aziende dell'elenco degli operatori biologici pubblicato dal Sian con i pagamenti erogati dagli organismi pagatori nel periodo 2007-2015, gli aiuti alle aziende del settore, infatti, superano i 3 miliardi di euro di spesa pubblica (di cui quasi 2 miliardi di contributi comunitari a titolo del FEAR), pari a poco più di un quinto (20,4%) della spesa pubblica complessiva relativa ai Psr 2007-2013<sup>52</sup>.

Del totale dei contributi erogati nell'intera programmazione hanno beneficiato 61.221 operatori biologici (produttori, preparatori e/o importatori, considerando che i beneficiari del sostegno tramite le Misure 123 e 124, ad esempio, possono essere soggetti diversi dalle aziende agricole), localizzate prevalentemente nelle regioni meridionali, dove il sistema di produzione biologico è maggiormente diffuso (tabella 2.1)<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> La metodologia utilizzata per effettuare tale incrocio è riportata nell'allegato A.

<sup>53</sup> Se si considera che una stessa impresa possa localizzarsi in più regioni e, quindi, avere pagamenti in almeno due regioni, il totale dei beneficiari raggiunge le 62.251 unità.

**Tabella 2.1 - Numero di beneficiari per regione**

Regione o Provincia Autonoma	Beneficiari
	N.
Piemonte	2.332
Valle d'Aosta	111
Lombardia	907
Liguria	342
Bolzano	708
Trento	375
Veneto	994
Friuli-Venezia Giulia	293
Emilia-Romagna	3.506
Toscana	3.887
Umbria	1.571
Marche	2.742
Lazio	3.474
Abruzzo	1.893
Molise	231
Campania	2.116
Puglia	8.331
Basilicata	3.737
Calabria	10.489
Sicilia	10.834
Sardegna	2.916
<b>Totale</b>	<b>61.789</b>

Fonte: ns. elaborazione su dati Agea

In queste regioni, quindi, si è concentrata oltre la metà delle risorse totali percepite dagli operatori biologici attraverso i Psr. In particolare (tabella 2.2), la Sicilia ha beneficiato del 19% del totale della spesa ricevuta dal comparto, seguita da Puglia (14%) e Calabria (12%). La Calabria, tuttavia, si distingue perché oltre il 41% delle risorse pubbliche del Psr regionale è stato destinato agli operatori biologici, risultato spiegabile anche in base all'elevata incidenza della Sau biologica sulla Sau regionale (31,5% al 31.12.2015; Sinab, 2016). Seguono, per incidenza della spesa pubblica a favore delle imprese biologiche sulla spesa pubblica dell'intero Psr, Sicilia e Puglia tra le regioni del Sud, Marche e Lazio tra quelle del Centro e l'Emilia-Romagna per il Nord.

**Tabella 2.2 - Spesa pubblica sostenuta a favore degli operatori biologici per regione (2007-2015)**

Regione o Provincia Autonoma	Spesa pubblica operatori biologici	Spesa pubblica operatori biologici/ spesa pubblica Psr regionale	Spesa Feasr operatori biologici/spesa Feasr Psr regionale	Spesa pubblica regionale operatori biologici/spesa nazionale operatori biologici
	Euro	%	%	%
Piemonte	81.554.425	8,6	8,6	2,5
Valle d'Aosta	5.720.366	4,8	4,7	0,2
Lombardia	76.867.469	8,0	7,4	2,4
Liguria	21.065.198	8,8	8,6	0,7
Bolzano	31.180.639	10,0	9,2	1,0
Trento	17.145.771	6,2	6,4	0,5
Veneto	66.092.431	6,3	6,1	2,0
Friuli-Venezia Giulia	15.478.573	7,3	6,8	0,5
Emilia-Romagna	281.003.985	24,2	25,5	8,7
Toscana	264.181.158	26,0	27,1	8,2
Umbria	127.859.058	19,2	18,3	3,9
Marche	119.490.377	27,7	28,6	3,7
Lazio	167.288.055	28,2	28,0	5,2
Abruzzo	91.625.416	24,2	24,6	2,8
Molise	8.687.766	5,1	5,1	0,3
Campania	164.320.981	10,6	9,9	5,1
Puglia	457.656.320	32,5	31,7	14,1
Basilicata	107.829.439	20,0	19,2	3,3
Calabria	382.178.718	41,3	40,9	11,8
Sicilia	604.282.859	32,4	33,8	18,6
Sardegna	148.982.795	13,8	13,4	4,6
<b>Totale</b>	<b>3.240.491.800</b>	<b>20,4</b>	<b>21,2</b>	<b>100</b>

Fonte: *Elenco degli operatori biologici e pagamenti effettuati dagli organismi pagatori nella programmazione 2007-2013*

Analizzando la distribuzione del totale dei pagamenti percepiti dagli operatori biologici per misura al 31 dicembre 2015 con riferimento ai Psr 2007-2013, la quota maggiore (45,4%) è stata intercettata dalle circa 56.000 aziende biologiche beneficiarie della misura 214 Pagamenti agroambientali, che include anche l'Azione Agricoltura biologica (tabella in appendice 2).

Una quota significativa, pari a più di 560 milioni di euro, è stata assorbita da oltre 7.500 aziende biologiche, che hanno beneficiato della misura 121 Investimenti per l'ammodernamento delle aziende agricole (17% del totale), e una parte rilevante, pari a

quasi 400 milioni di euro (12% del totale), da più di 800 imprese del settore a titolo della misura 123 “Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli”. Il 5% (153 milioni di euro circa ripartiti tra oltre 13.000 aziende) delle risorse destinate al settore biologico, inoltre, è relativo alla misura 211 “Indennità a favore degli agricoltori delle zone montane”, mentre il 4% (136 milioni di euro circa tra quasi 1.600 aziende biologiche) alla 311 Diversificazione verso attività non agricole.

Se si osserva la ripartizione della spesa totale erogata nella programmazione 2007-2013 per singola misura e asse in ciascuna regione (tabelle 2.3, 2.4 e 2.5), nell’ambito dell’Asse 1 emerge l’importante ruolo delle aziende biologiche nell’intercettare le risorse destinate alla misura 132 “Sostegno agli agricoltori che partecipano ai sistemi di qualità alimentare” il peso dei pagamenti percepiti dal settore biologico rispetto alla spesa complessiva erogata a titolo di tale misura è stato del 44%, incidenza che in Campania e Sicilia ha superato l’83%.

Significativo, inoltre, è stato il contributo delle imprese di trasformazione e commercializzazione biologiche alla spesa realizzata per la misura 123 “Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali”, pari al 37%. Tuttavia, percentuali sensibilmente più elevate si rilevano per Abruzzo (63%), Lombardia (51%), Umbria (47%), Toscana (46%), Puglia (45%) ed Emilia-Romagna (45%). La conversione all’agricoltura biologica, infatti, spesso richiede la ristrutturazione e/o la sostituzione di impianti e fabbricati, spesso al fine di soddisfare i requisiti dei regolamenti comunitari.

Più contenuto, invece, è il sostegno ricevuto dalle aziende biologiche attraverso la misura 121 “Ammodernamento delle aziende agricole”, che rappresenta il 19% del totale. Le regioni in cui le aziende biologiche hanno mostrato una maggiore capacità nell’utilizzo dei fondi relativi a tale misura sono Calabria (48%), Basilicata (34%), Toscana (28%), Abruzzo (27%) e Sicilia (25%).

Rilevante, infine, è il sostegno di cui hanno beneficiato gli operatori biologici attraverso la misura 124 “Cooperazione per lo sviluppo dei nuovi prodotti, processi e tecnologie nel settore agricolo e alimentare”, pari al 25% della spesa attivata dalla misura stessa, che riveste un’importanza strategica nel caso del settore biologico, caratterizzandosi per un elevato fabbisogno di innovazione, dato il minor margine di manovra degli operatori in fase di produzione, trasformazione e distribuzione per far fronte a determinati problemi (patologie, sostanze e processi di produzione e trasformazione ammessi, ecc.). Le regioni in cui le aziende biologiche hanno beneficiato maggiormente della misura 124 sono: Emilia-Romagna (60%), Veneto (51%), Marche (50%), Puglia (43%).

Un aspetto importante da considerare riguarda la scarsa rilevanza attribuita dalla maggior parte delle Regioni alla formazione e all’informazione in tema di agricoltura e zootecnia biologiche, estremamente importanti in fase di conversione e anche per l’elevato grado di innovazione che caratterizza il metodo di produzione biologico, essendo soggetto a maggiori vincoli dal punto di vista agronomico e nella gestione delle patologie vegetali e animali. Nell’ambito della misura 111 “Azioni nel campo della formazione professionale e dell’informazione”, infatti, le aziende biologiche hanno beneficiato del 6% delle risorse complessivamente spese per la stessa. Si deve comunque sottolineare

come tale valore potrebbe subire delle variazioni in aumento o in diminuzione in quanto alcune Regioni hanno destinato le risorse finanziarie della misura 111 direttamente agli organismi di formazione (enti, istituti, ecc., pubblici e privati) e non alle aziende, pagate mediante l'utilizzo di voucher, per cui non è possibile conoscere la proporzione delle risorse dirette alle aziende biologiche rispetto al totale. Ciò nonostante, nelle due Province Autonome di Trento e Bolzano, la spesa a favore delle aziende biologiche risulta piuttosto elevata, raggiungendo, rispettivamente, il 55% e il 24%. Nel caso della prima ciò si spiega in base al fatto che la fondazione Edmund Mach, emanazione dell'Istituto Agrario di San Michele all'Adige, che gestisce anche un'azienda biologica, è praticamente l'unico ente in Trentino che fornisce servizi di formazione in agricoltura, riuscendo a captare quasi tutti gli aiuti della misura 111. Analogamente, Campania, Emilia-Romagna e Abruzzo si caratterizzano per un'incidenza ragguardevole, superiore al 10%. Anticipando un dato relativo all'Asse 3, in particolare alla misura 331 Formazione e informazione rivolte agli operatori economici impegnati nei settori che rientrano nell'asse 3, il peso delle risorse destinate alle aziende biologiche risulta ancora più contenuto, attestandosi sul 3,8%. Spicca ancora una volta la Campania, che evidenzia un'incidenza del 12%. Unitamente al precedente dato concernente la misura 111, si tratta di valori piuttosto anomali, considerando la scarsa rilevanza della Sau biologica campana rispetto alla Sau regionale al 2015, pari al 3,5%. Probabilmente, ciò dipende da una scelta strategica della Regione Campania volta a favorire la conversione delle aziende al metodo di produzione biologico, peraltro efficace, visto che, nel 2016, l'incidenza della superficie biologica sulla Sau regionale è passata all'8,6% (Viganò e Vicentini, 2018).

Nell'ambito dell'Asse 2, invece, il settore biologico ha beneficiato di somme consistenti con riferimento alle misure 214 e 213 "Indennità Natura 2000" e indennità connesse alla direttiva 2000/60/CE, che hanno rappresentato, rispettivamente, il 39% e il 37% della spesa pubblica complessiva erogata a favore delle stesse. In particolare, relativamente alla misura 214, in Calabria e Puglia il sostegno alle aziende biologiche si è spinto ben oltre il 70%. Mentre nel caso della prima ciò dipende soprattutto dall'elevata incidenza della Sau biologica sulla Sau regionale, in quello della Puglia dal mancato sostegno alla produzione integrata fino alla passata programmazione, che non ha quindi distolto risorse finanziarie dal settore biologico. Tuttavia, quote molto elevate si raggiungono anche in due regioni del centro Italia, ossia Lazio (64%) e Marche (63%).

Per quanto riguarda la misura 213, invece, attivata da sole cinque regioni, le aziende biologiche, in Sicilia, hanno ricevuto il 46% del totale regionale erogato per tale misura e, nelle Marche, il 31%. Da evidenziare, inoltre, la spesa sostenuta per la misura 224 Indennità Natura 2000 relativa ai terreni forestali, attivata solo dalla Regione Lazio e prevalentemente ricevuta dalle aziende biologiche della regione (71%).

Non è trascurabile neanche il contributo ricevuto dalle aziende biologiche a titolo della misura 216 "Sostegno agli investimenti non produttivi", pari al 22% della spesa totale associata a questa misura, incidenza superata in Abruzzo (56%), Umbria (48%),

Puglia e Basilicata (entrambe 32%), Sicilia (31%) e Lazio (23%)<sup>54</sup>.

Con riferimento all'Asse 3, infine, risulta significativo l'ammontare di risorse trasferite alle aziende biologiche - che, in generale, si caratterizzano per una maggiore propensione alla diversificazione delle attività aziendali e alla multifunzionalità - a titolo della misura 311 Diversificazione verso attività non agricole, pari al 25% delle risorse complessivamente destinate a tale misura. Percentuali sensibilmente più elevate si rilevano per Calabria (49%), Abruzzo (40%), Sicilia (37%) e Toscana (33%).

Per quanto riguarda il Leader, invece, il sostegno destinato agli operatori biologici è stato rilevante soprattutto nell'ambito della misura 411 Competitività (17%), ma si distingue ancora una volta la Calabria, con il 48,1% delle risorse pubbliche intercettato dagli operatori biologici, Bolzano (47,1%) ed Emilia-Romagna (34,6%), regione, quest'ultima, che emerge anche per il peso degli operatori biologici destinatari del sostegno a titolo della Misura 413 Qualità della vita/diversificazione (20% contro il 6,2% relativo alla media nazionale).

## Conclusioni

Con riferimento al settore biologico, dall'analisi dei dati di attuazione dei Psr 2007-2013 di fonte Rae e Agea e dai rapporti di valutazione *ex post* emerge una situazione piuttosto composita dal punto di vista territoriale in termini dei vari elementi che caratterizzano la misura 214 "Pagamenti agroambientali" e, in particolare, l'azione Agricoltura biologica e delle risorse destinate agli operatori biologici a titolo delle diverse misure dei Psr. Sempre con le dovute eccezioni, variabili a seconda degli aspetti considerati, alle aziende biologiche è stato destinato circa il 40% della spesa pubblica sostenuta a titolo della misura 214, intercettata soprattutto dall'azione Agricoltura biologica. Tali risorse, tuttavia, sono state destinate soprattutto al mantenimento dell'agricoltura biologica piuttosto che alla conversione di nuova superficie, specialmente nei primi anni del periodo di programmazione, e alle colture meno intensive, localizzate per lo più in montagna e collina. Tra le aziende biologiche beneficiarie prevalgono quelle di dimensioni più grandi con buoni livelli di professionalità, mentre tra le aziende miste, quelle di dimensione ridotta. L'adesione all'azione Agricoltura biologica, invece, è stata scarsa nelle regioni dove tale metodo di produzione è meno diffuso da parte dei giovani agricoltori, mentre relativamente più consistente è stata la partecipazione delle donne, prevalentemente a capo di aziende di piccole dimensioni.

Per quanto riguarda, invece, l'incidenza degli operatori biologici in termini del sostegno ricevuto a titolo di tutte le misure dei Psr, nel complesso questi hanno beneficiato del 20% circa delle risorse pubbliche attivate per lo sviluppo rurale, incidenza considerevole

<sup>54</sup> Si tratta di siepi, filari, macchie boscate, fasce tampone, muretti a secco, salvaguardia di zone umide, risorgive, biotopi, ecc., interventi particolarmente importanti per il settore biologico, soprattutto per quanto riguarda l'introduzione o il mantenimento di elementi naturali del paesaggio, che, contribuendo a tutelare la biodiversità, mantengono in equilibrio gli organismi dannosi e i nemici naturali delle colture agrarie e a evitare la creazione di situazioni che facilitano l'insorgenza di malattie.

se si pensa che, al 31 dicembre 2015, le aziende biologiche rappresentano il 3,6% di tutte le aziende agricole italiane e la Sau biologica costituisce il 12% della Sau nazionale. Oltre alla misura 214, che incide per il 45,4% sulle risorse pubbliche di cui hanno complessivamente beneficiato gli operatori biologici, sono soprattutto le misure 121 e 123 a sostenere il settore biologico, contribuendovi, rispettivamente, per il 17,4% e 12,3%.

**Tabella 2.3 – Asse 1: Incidenza percentuale del sostegno ricevuto dagli operatori biologici sulla spesa pubblica totale per misura e regione (%; 2007-2015)**

Regione o Provincia Autonoma	111	112	113	114	115	121	122	123	124	125	126	131	132	133	144
Piemonte	1,4	4,0	0,0	5,9	-	6,2	0,0	31,3	12,1	0,0	-	-	26,7	2,1	
Valle d'Aosta	-	5,8	0,0	11,9	-	12,7	-	0,0	-	-	-	-	32,0	49,0	
Lombardia	1,3	5,2	0,0	12,4	15,8	6,1	5,5	50,7	20,5	0,2	0,0	-	34,7	0,0	
Liguria	4,1	6,9	1,2	11,3	-	9,4	0,0	19,3	7,5	0,1	0,0	-	49,6	0,0	
Bolzano	24,5	4,4	-	-	0,0	2,0	2,7	18,2	0,0	20,4	-	-	-	0,0	
Trento	55,4	8,0	-	-	-	6,7	0,0	3,1	-	0,1	-	-	-	-	
Veneto	3,4	3,6	0,0	2,9	-	4,2	0,5	18,7	51,1	0,7	-	1,4	34,7	4,5	0,9
Friuli-Venezia Giulia	-	1,3	-	-	-	6,4	0,8	16,4	23,0	9,4	-	-	10,5	5,4	
Emilia-Romagna	13,4	3,2	0,0	14,5	-	15,8	27,7	44,7	59,9	0,0	7,0	-	61,7	39,8	
Toscana	6,9	9,6	0,3	24,8	-	25,7	19,9	46,3	24,3	23,9	-	-	63,0	13,3	0,5
Umbria	0,0	8,8	-	26,2	-	21,2	20,1	47,5	11,7	0,0	15,5	7,0	65,1	5,1	1,3
Marche	4,0	23,3	0,0	23,1	-	24,0	2,4	25,2	50,4	0,0	21,7	-	57,4	19,3	
Lazio	0,1	8,1	1,9	5,9	0,0	12,3	-	27,0	13,7	0,6	0,6	-	64,0	19,7	0,0
Abruzzo	11,5	14,3	2,5	23,2	-	26,9	0,0	62,8	27,5	-	5,4	-	46,0	12,9	2,6
Molise	0,0	7,7	1,0	6,6	-	6,0	0,0	8,0	27,6	0,0	-	-	33,6	0,0	
Campania	17,6	8,3	2,0	9,3	0,7	20,6	10,8	38,6	11,9	0,8	0,0	26,7	83,1	17,0	0,2
Puglia	8,8	2,5	0,0	17,6	-	23,3	20,9	45,0	43,0	0,0	-	-	79,4	24,2	
Basilicata	0,0	11,2	0,0	-	-	33,7	34,9	29,1	19,8	0,3	36,0	-	48,7	36,0	
Calabria	9,1	22,7	3,6	56,2	5,1	47,6	22,6	38,9	26,6	1,7	0,0	-	55,3	28,0	
Sicilia	0,0	8,6	0,0	20,3	-	24,8	48,0	39,8	7,6	0,0	9,8	-	84,4	8,6	
Sardegna	0,0	26,6	0,0	28,0	-	21,4	6,5	17,8	5,8	0,0	25,6	8,3	63,3	14,7	
<b>Totale</b>	<b>6,1</b>	<b>9,4</b>	<b>0,9</b>	<b>15,0</b>	<b>3,5</b>	<b>18,9</b>	<b>11,7</b>	<b>36,9</b>	<b>24,8</b>	<b>2,3</b>	<b>12,8</b>	<b>3,1</b>	<b>43,8</b>	<b>11,3</b>	<b>0,5</b>

**Tabella 2.4 – Asse 2: Incidenza percentuale del sostegno ricevuto dalle aziende biologiche sulla spesa pubblica totale per misura e regione (%; 2007-2015)**

Regione o Provincia Autonoma	211	212	213	214	215	216	221	222	223	224	225	226	227
Piemonte	9,6	-	-	10,6	4,9	18,7	2,5	-	-	-	0,0	3,4	0,7
Valle d'Aosta	3,9	-	7,1	5,3	7,5	2,6	-	-	-	-	-	-	-
Lombardia	1,6	-	-	9,0	-	5,6	3,4	-	0,0	-	-	0,0	-
Liguria	14,7	0,0	-	18,9	48,3	2,2	0,0	-	-	-	-	2,0	1,9
Bolzano	3,0	-	-	10,2	-	-	-	-	-	-	-	49,2	82,3
Trento	6,4	-	-	11,7	-	-	-	-	-	-	-	7,1	0,0
Veneto	2,7	-	-	10,0	5,4	3,1	2,5	0,0	2,1	-	0,0	3,1	4,0
Friuli-Venezia Giulia	3,3	-	1,9	18,6	-	11,0	5,5	-	1,1	-	0,0	12,9	13,6
Emilia-Romagna	25,5	16,5	-	36,0	13,9	15,4	16,6	-	-	-	-	0,0	2,7
Toscana	27,1	22,2	-	52,6	24,6	13,0	10,6	-	8,5	-	15,1	9,4	7,1
Umbria	21,3	21,5	-	21,4	29,6	47,8	14,0	-	0,0	-	0,5	0,0	0,8
Marche	26,7	29,9	31,3	62,6	57,7	0,0	12,7	-	-	-	-	0,0	0,0
Lazio	20,2	40,2	-	64,0	38,0	22,7	22,6	-	-	71,1	-	0,0	2,2
Abruzzo	10,3	12,8	-	44,5	-	56,1	12,8	-	14,8	-	-	0,9	0,0
Molise	1,5	5,6	-	25,0	-	0,0	4,6	-	6,1	-	-	0,0	0,0
Campania	5,5	13,4	-	16,5	2,8	7,1	6,4	-	8,5	-	10,1	5,1	6,0
Puglia	9,9	31,0	18,3	72,1	-	32,5	38,3	-	18,4	-	-	4,6	13,9
Basilicata	7,2	0,0	-	39,2	-	31,7	11,1	-	33,5	-	-	0,0	4,1
Calabria	53,0	49,8	-	73,3	40,5	18,4	30,0	-	45,8	-	-	16,9	9,1
Sicilia	44,2	50,3	46,4	56,0	-	31,0	15,1	-	0,0	-	-	0,1	8,5
Sardegna	14,7	9,8	-	38,4	8,2	-	6,2	-	-	-	5,7	8,7	-
<b>Totale</b>	<b>13,4</b>	<b>18,9</b>	<b>37,4</b>	<b>39,4</b>	<b>9,9</b>	<b>22,3</b>	<b>11,2</b>	<b>0,0</b>	<b>12,6</b>	<b>71,1</b>	<b>6,4</b>	<b>4,8</b>	<b>7,0</b>

**Tabella 2.5 - Assi 3, 4 e 5: Incidenza percentuale del sostegno ricevuto dagli operatori biologici sulla spesa pubblica totale per misura e regione (%; 2007-2015)**

Regione o Provincia Autonoma	311	312	313	321	322	323	331	341	411	412	413	421	431	511
Piemonte	13,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	12,6	0,6	1,2	0,0	0,0	0,0
Valle d'Aosta	4,8	-	0,0	-	0,0	-	-	-	-	-	0,2	-	0,0	0,0
Lombardia	11,0	0,0	0,0	0,0	-	0,5	0,0	-	7,6	14,5	1,0	0,0	0,0	0,0
Liguria	12,7	5,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	6,1	4,4	4,8	8,1	0,0	0,0
Bolzano	4,5	-	71,0	0,0	-	80,5	-	-	47,1	-	13,7	0,0	0,0	-
Trento	16,2	-	2,9	0,0	0,0	0,6	-	-	17,8	-	0,7	0,0	0,0	0,0
Veneto	3,9	0,0	0,0	0,0	-	0,0	4,6	0,0	7,8	1,2	2,3	0,0	0,0	6,3
Friuli-Venezia-Giulia	5,8	0,0	0,0	6,5	-	0,0	-	0,0	3,0	0,0	2,5	0,0	0,0	0,0
Emilia-Romagna	19,6	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	34,6	4,9	20,0	1,6	0,0	36,6
Toscana	32,6	-	-	0,0	-	0,0	-	-	10,4	-	0,5	0,0	0,0	0,0
Umbria	25,5	0,0	0,3	0,0	4,1	0,0	-	-	17,5	-	2,0	0,0	0,0	0,0
Marche	23,4	-	0,0	0,1	-	0,0	-	-	-	-	2,6	0,0	0,0	0,0
Lazio	22,9	19,0	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0	0,0	8,9	-	7,1	0,0	0,0	1,1
Abruzzo	40,4	0,0	3,6	0,0	0,0	0,0	-	-	17,6	7,6	2,3	0,0	0,0	0,0
Molise	9,3	0,0	-	0,0	0,0	0,0	-	-	-	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0
Campania	10,4	0,3	2,5	0,4	0,8	1,6	11,9	-	5,7	7,8	3,1	0,0	0,0	22,0
Puglia	6,0	-	0,0	0,0	-	25,0	6,7	-	-	-	14,0	0,0	0,0	9,9
Basilicata	28,2	0,0	0,0	0,0	-	2,5	-	-	14,4	0,0	3,8	0,0	0,0	5,1
Calabria	48,8	12,7	0,0	0,0	-	5,3	0,0	-	48,1	21,3	10,6	0,0	0,0	2,2
Sicilia	36,7	4,1	0,0	0,0	0,0	8,6	0,0	0,0	-	-	2,2	0,0	0,0	0,0
Sardegna	24,5	-	0,0	0,0	-	0,0	-	0,0	-	-	6,5	0,0	0,0	0,0
<b>Totale complessivo</b>	<b>24,8</b>	<b>1,9</b>	<b>2,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,6</b>	<b>2,5</b>	<b>3,8</b>	<b>0,0</b>	<b>16,6</b>	<b>5,6</b>	<b>6,2</b>	<b>0,6</b>	<b>0,0</b>	<b>5,5</b>

# APPENDICE 1

## **Metodologia per la stima delle risorse ricevute dalle aziende biologiche dai Psr della programmazione 2007-2013.**

Per la stima delle risorse complessivamente ricevute dalle aziende biologiche nella programmazione 2007-2013 tramite l'adesione alle diverse misure dei Psr regionali, sono stati incrociati, attraverso il Codice unico di identificazione delle aziende agricole (Cuaa), i dati delle aziende biologiche registrate nel Sistema Informativo Agricolo Nazionale (Sian) con i micro-dati dei pagamenti erogati dagli organismi pagatori nei nove esercizi finanziari del periodo 2007-2015. Vigendo, infatti, la regola dell' $n+2$ , secondo la quale il termine ultimo per l'erogazione delle risorse impegnate nell'anno  $n$  è l'anno  $n+2$ , l'ultimo anno disponibile per la chiusura del bilancio 2007-2013 è stato il 2015.

Poiché nel corso degli anni le aziende biologiche mostrano un certo turnover, per cui mentre alcune aziende ottengono la certificazione altre fuoriescono dal regime biologico, sono state considerate le aziende biologiche attive in ogni singolo anno del periodo 2009-2015.

Gli albi delle aziende biologiche, infatti, sono disponibili a partire dal 2009, per cui si è assunto che le aziende biologiche attive al 2009 fossero biologiche anche nel 2007 e nel 2008.

In particolare, le aziende biologiche attive nell'anno  $n$  sono state incrociate, tramite il Cuaa, con ciascuno degli esercizi finanziari che vanno dall'anno  $n$  fino al 2015 e per i quali campagna di pagamento (misure a superficie) o il periodo di riferimento del pagamento (misure non a superficie) è uguale all'anno  $n$ . Poiché per l'esercizio finanziario 2012 non è disponibile il dato relativo alla campagna o al periodo di riferimento, per tale anno è stato utilizzato quello della domanda di pagamento (dato non scelto di preferenza in quanto l'anno della domanda del pagamento potrebbe riferirsi a richiesta di pagamento per periodi precedenti nei quali l'azienda non era biologica).

Ne consegue che, se un'azienda è biologica nell'anno  $n$  e ha nella programmazione 2007-2013 un pagamento riferito alla campagna/periodo dell'anno  $n$ , questo pagamento viene incluso tra i pagamenti percepiti dalle aziende biologiche; la stessa azienda biologica, nell'anno  $n$ , potrebbe avere un pagamento per campagne/periodo diversi dall'anno  $n$ , ma non necessariamente l'azienda è/era biologica in dette campagne/periodi. Tuttavia, se è/era biologica nell'anno  $m$  (compreso tra il 2007-2015) il pagamento verrà comunque conteggiato tra i percepiti dalle aziende biologiche in quanto rientrerà tra pagamenti relativi alla campagna/periodo  $m$  a favore delle aziende biologiche attive nell'anno  $m$ .

Si sottolinea comunque che detta metodologia consente solo una stima delle somme ricevute dalle aziende biologiche attraverso i Psr e non la determinazione di un valore

certo delle risorse effettivamente erogate a favore degli agricoltori biologici.

In particolare, si tratta di una sottostima, in quanto non si sono potuti considerare i trascinamenti che si sono esauriti nella programmazione precedente ma che non sono stati pagati nella stessa, ovvero i pagamenti a favore di aziende biologiche per campagne antecedenti il 2007 ed erogati nella programmazione 2007-2013, dal momento che per quegli anni non sono disponibili gli elenchi degli operatori biologici.

Potrebbero non essere state considerate, inoltre, aziende biologiche che hanno beneficiato di aiuti ma che non si è potuto incrociare con i pagamenti effettuati da parte dell'Agea o degli Organismi pagatori regionali (Opr), a causa, ad esempio, di errori di registrazione dei Cuaa o di registrazioni diverse di Cuaa tra le due banche dati nel caso di persone fisiche (a volte il pagamento è intestato al marito, mentre nell'albo degli operatori biologici l'azienda risulta a nome della moglie e viceversa).

Un elemento di distorsione è stato introdotto, inoltre, con le inevitabili assunzioni prima richiamate, ossia che le aziende biologiche attive al 2009 lo fossero anche nei due anni precedenti e che, per l'esercizio finanziario 2012, si è considerato l'anno di domanda in sostituzione della campagna/periodo di pagamento.

La stessa metodologia ha consentito la stima del numero di aziende biologiche beneficiarie del sostegno erogato nella programmazione 2007-2013.

Il numero di beneficiari per regione e per misura resta determinato dal numero di Cuaa distinti selezionati per regione e per misura rilevati attraverso la metodologia implementata.

Il numero di beneficiari nell'intera programmazione corrisponde quindi al numero di Cuaa distinti selezionati attraverso la procedura. Questo numero è inferiore alla somma numero di beneficiari di ciascuna regione in quanto alcuni beneficiari possono avere domande in più di una regione.

## APPENDICE 2

Tabella - Sostegno agli operatori biologici e operatori biologici beneficiari per misura (2007-2015)

Misura	Feasr	Spesa pubblica	spesa pubblica operatori biologici per misura/spesa pubblica operatori biologici totale	Operatori biologici beneficiari
	Euro	Euro	%	n.
111	4.618.249	8.594.323	0,3	1.913
112	30.309.533	61.899.257	1,9	1.961
113	384.903	564.713	0,0	30
114	4.136.533	9.012.626	0,3	4.225
115	77.855	137.563	0,0	3
121	308.843.425	562.676.909	17,4	7.519
122	7.184.599	13.319.724	0,4	356
123	205.191.868	397.191.100	12,3	804
124	19.240.470	35.199.984	1,1	172
125	5.515.469	17.369.752	0,5	16
126	6.955.880	14.979.570	0,5	268
131	222.655	473.277	0,0	425
132	5.082.804	10.285.477	0,3	7.697
133	5.901.503	11.462.298	0,4	77
144	50.604	82.419	0,0	14
211	92.049.873	152.509.854	4,7	13.034
212	36.705.362	61.567.689	1,9	9.257
213	8.387.911	10.552.408	0,3	735
214	904.671.552	1.469.965.305	45,4	56.208
215	20.069.395	36.181.738	1,1	2.098
216	40.938.016	59.997.462	1,9	1.311
221	28.287.375	46.658.735	1,4	2.393
223	1.117.740	1.824.408	0,1	25
224	16.386	37.240	0,0	1
225	1.265.572	1.931.224	0,1	20
226	12.653.919	24.027.299	0,7	130
227	9.363.555	14.392.100	0,4	138
311	75.332.685	135.834.251	4,2	1.571
312	517.907	864.840	0,0	12
313	1.146.150	2.248.563	0,1	11
321	245.129	445.490	0,0	4
322	579.511	844.573	0,0	11
323	1.876.945	3.264.822	0,1	53
331	428.170	628.710	0,0	153
411	8.781.950	17.088.685	0,5	449
412	964.731	1.707.542	0,1	93
413	25.637.969	42.594.028	1,3	846
421	119.717	295.386	0,0	12
511	7.248.947	11.780.455	0,4	8
<b>Totale</b>	<b>1.882.122.811</b>	<b>3.240.491.799</b>	<b>100</b>	<b>114.053</b>

Fonte: Elenco degli operatori biologici e pagamenti effettuati dagli organismi pagatori

## Bibliografia

- Martarello S. (2016), “Innovazione e Pac fanno ricco il biologico: convertirsi conviene” in *Terra e vita*, 5 dicembre 2016, <https://terraevita.edagricole.it/tecnica-e-tecnologia/culture/innovazione-pac-fanno-ricco-biologico-convertirsi-conviene/>
- Il corriere ortofrutticolo (2018), I giovani agricoltori scelgono il biologico, *Il corriere ortofrutticolo*, 10 gennaio 2018, <http://www.corriereortofrutticolo.it/2018/01/10/giovan-agricoltori-scelgono-biologico/>
- Regione Calabria, Lattanzio, Consel (2016), *Servizio di valutazione indipendente del Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013, Relazione di Valutazione ex post*, dicembre 2016.
- Sinab (annate varie), *Bio in cifre*, <http://www.sinab.it/content/bio-statistiche>
- Viganò L. (2013), Il profilo delle aziende biologiche italiane secondo il censimento, Bioreport 2013, L'agricoltura biologica in Italia, p. 9-18, <https://www.reterurale.it/Bioreport>.
- Viganò L., Vaccaro V. (2018), L'agricoltura biologica nella programmazione 2014-2020, Rete Rurale Nazionale 2014-2020, <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17946>. Viganò L., Vaccaro V. (2017a), Le misure del Psr a sostegno del Pan: quale contributo?, Presentazione al Workshop *PAN per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari: il ruolo dei Psr e dell'Agricoltura biologica*, Firenze, 26-27 ottobre 2017, <http://www.reterurale.it/pan/firenze2017>.
- Viganò L., Vaccaro V. (2017b), Biologico, il ruolo dei Psr a sostegno del Pan, Pianeta PSR, n. 66, novembre, <http://www.pianetapsr.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1867>.
- Viganò L., Vincentini C. (2010) (a cura di), *Strategie per l'agricoltura biologica nei PSR 2007-2013*, Rete Rurale Nazionale 2007-2013, Roma, <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1941>.
- Zucconi S. (2015), L'agroalimentare biologico italiano all'estero, Nomisma, [http://www.sana.it/media/sana/osservatorio/Presentazione\\_Nomisma\\_per\\_SANA\\_2015.pdf](http://www.sana.it/media/sana/osservatorio/Presentazione_Nomisma_per_SANA_2015.pdf)



# 3. Le indennità compensative

**Roberto Cagliari, Rita Iacono, Davide Longhitano**

La direttiva 75/268/CEE è il primo atto comunitario relativo all'agricoltura di montagna e alle zone rurali svantaggiate e istituisce una serie di aiuti agli agricoltori, destinati a incentivare e preservare le attività agricole nelle aree svantaggiate dove, a causa del processo di spopolamento, il presidio del territorio e la conservazione dell'ambiente non sarebbero altrimenti assicurati (Fraschetti *et al.*, 2017).

L'impostazione compensativa e i criteri socioeconomici utilizzati per classificare le aree territoriali (zone di montagna, altre zone con svantaggi o zone con svantaggi intermedi, zone con svantaggi specifici) hanno iniziato ad assumere, dagli anni '90 e proseguendo negli anni 2000, una valenza più marcatamente ambientale, prevedendo una specifica condizionalità nella concessione degli aiuti nella riforma Agenda 2000 (Cagliari e Trione, 2005).

In questa ottica, il Regolamento (CE) n. 1698/2005 inserisce i regimi compensativi nell'Asse 2 che persegue, appunto, le priorità ambientali, attivando azioni con duplice scopo: ambientale, per tutelare e rafforzare le risorse naturali, e sociale per contrastare lo spopolamento delle aree caratterizzate da particolari svantaggi. L'intervento viene, inoltre, separato per la prima volta in misure distinte in relazione alla tipologia territoriale: una a favore degli agricoltori delle zone montane (misura 211), una a favore degli agricoltori delle zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane (misura 212) e infine una a favore degli agricoltori ricadenti nelle aree Natura 2000 (misura 213).

L'istituzione dei regimi compensativi per le zone agricole svantaggiate (direttiva 75/268/CEE), componente chiave delle politiche comunitarie e anche del Psn, è legata al delicato tema del mantenimento dell'agricoltura nei territori svantaggiati, dove le condizioni naturali rappresentavano un ostacolo significativo all'esercizio delle attività agricole (Borsotto *et al.*, 2010).

Il periodo di programmazione 2007-2013 attribuisce quindi un peso determinante alla dimensione ambientale dello sviluppo rurale. Infatti, una particolare attenzione agli effetti ambientali degli interventi attraversava in modo orizzontale tutto il Regolamento (CE) n.1698/2005 accordando, in linea generale, una preferenza agli interventi in grado di produrre effetti ambientali positivi e/o realizzati secondo modalità ecocompatibili.

Le misure 211 “Indennità compensative per le aree montane”, 212 “Indennità compensativa per le aree con altri svantaggi” e 213 “Indennità Natura 2000”, disciplinate dagli articoli n. 36 lettera a) (punti i, ii e iii), 37 e 38 del Regolamento (CE) n.1698/2005, perseguivano una logica d'intervento basata, dunque, sulla preservazione dell'attività agricola a presidio del territorio (Storti, 2013). Questo meccanismo, ormai in campo da decine di anni, si è spesso dimostrato uno strumento di grande importanza, soprattutto per il territorio montano, nonostante si confermi di natura più settoriale che territoriale (Dax, 2005). Le tre misure avevano sicuramente un carattere strategico in virtù proprio del contributo al mantenimento delle attività agricole e della popolazione nelle aree rurali, sebbene spesso non risultino sufficienti a compensare i reali svantaggi (Seroglia, Trione 2002; Cagliero *et al.* 2007; Cagliero e Trione 2008), determinati da limitazioni di tipo ambientale e socioeconomiche più severe rispetto a quelle riscontrabili nelle aree non montane.

Gli interventi, in particolare la misura 211 e 212, presentavano una struttura identica alla programmazione 2000-2006, obbligando i beneficiari a rispettare il vincolo di proseguire l'attività per almeno cinque anni dal primo pagamento; la differenza più rilevante riguardava l'approccio e il rafforzamento delle priorità ambientali piuttosto che quelle socioeconomiche e, di conseguenza, una marcata attenzione per la revisione delle zone svantaggiate (Zs) in base a determinate tipologie di criteri<sup>55</sup>. Infatti, la Corte dei Conti nel 2003, in seguito a un audit sulle modalità di attuazione del regime Zs, riteneva “poco efficaci gli elementi di classificazione utilizzati e evidenziava un potenziale rischio di disparità di trattamento tra i beneficiari delle indennità”.

L'indennità compensativa delle zone svantaggiate rivestiva un ruolo importante rispetto ai fabbisogni specifici delle aree in cui l'esigenza prioritaria era rappresentata dalla tutela del territorio, anche se, la validità dell'approccio compensativo rispetto all'obiettivo di mantenere una comunità rurale vitale e la sua efficacia nel garantire la finalità di conservazione dell'ambiente naturale e un livello equo di compensazione rimaneva senza dubbio limitato (Mipaaf, 2010).

Secondo il Regolamento (CE) n. 1257/1999, le Zs ai fini della concessione dell'indennità compensativa rappresentavano il 60% del territorio nazionale, con un incremento della percentuale che si attestava intorno al 90% in aree come la Basilicata e la P.A. di Bolzano, e che raggiungevano il 100%, quindi la totalità del territorio, in Valle D'Aosta e nella P.A. di Trento.

Per la maggior parte delle Regioni era evidente che la tutela del territorio rappresentava un aspetto strategico per il mantenimento delle attività agricole delle Zs, in particolare alla base degli interventi si poneva l'importanza della conservazione dello spazio e dei sistemi naturali, della tutela del paesaggio e degli effetti positivi sulla biodiversità (tabella 3.1).

<sup>55</sup> Le Zs sono state divise in tre categorie: i) zone montane (definite in base ad altitudine, pendenza e posizione geografica); ii) zone con svantaggio specifico; iii) zone svantaggiate intermedie (Enghelmaier, 2010).

**Tabella 3.1 - Il quadro degli obiettivi delle misure 211-212 dei Psr 2007-2013**

Obiettivo principale dichiarato	Regioni
Presenza dell'attività agricola nelle aree montane	Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Umbria, Abruzzo
Mantenere la popolazione e l'esercizio delle pratiche agricole ecosostenibili nelle aree rurali preservando il territorio.	Valle D'Aosta, Calabria, P.A. Trento, Sardegna, P.A. Bolzano
Mantenere la superficie agricola utilizzata nelle aree montane e svantaggiate favorendo il mantenimento di una comunità rurale vitale.	Puglia, Lazio, Toscana, Marche, Molise, Campania
Mantenere le aziende agricole nelle aree montane e collinari con obiettivi di carattere ambientale	Emilia-Romagna, Basilicata, Sicilia

Fonte: Borsotto et al., 2010

Fondamentalmente gli interventi a favore degli operatori delle aree montane e quelle di altre aree svantaggiate appartenevano al quadro della gestione del territorio con dichiarati obiettivi ambientali (Borsotto et al., 2010), ciò determinava da un lato una maggiore attenzione per le esternalità positive che le aziende agricole presenti sul territorio erano in grado di produrre, dall'altro un "abbandono" dei parametri socioeconomici e un conseguente minore interesse sulle capacità dell'intervento di favorire il mantenimento della popolazione, attraverso una adeguata compensazione di reddito (Cagliero e Trione, 2005).

**Tabella 3.2 - Le indennità compensative nella programmazione 2017-2013: definizioni e condizioni di implementazione**

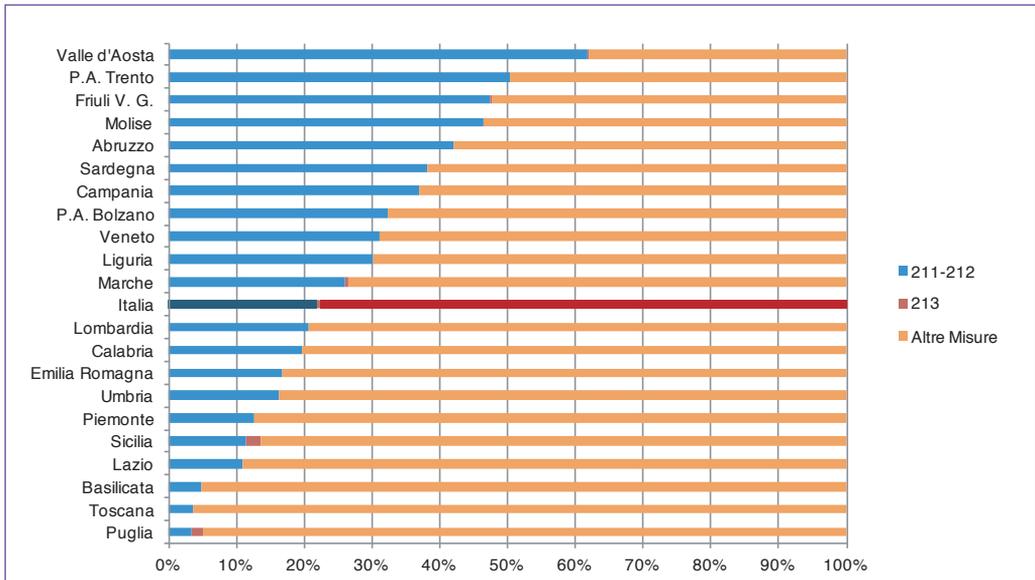
<b>Definizione di zone svantaggiate</b>	Definizione di due differenti tipologie di aree: <ul style="list-style-type: none"> <li>• zone di montagna (Zm)</li> <li>• altre zone svantaggiate (ZS)</li> </ul> Criteri definatori delle ZS: <ul style="list-style-type: none"> <li>• scarsa produttività del suolo o condizioni climatiche avverse, nelle quali il mantenimento dell'agricoltura estensiva è importante per la gestione del territorio (zone svantaggiate intermedie)</li> <li>• presenza di svantaggi specifici e necessitanti di interventi sul territorio ai fini della conservazione o del miglioramento dell'ambiente naturale, della salvaguardia dello spazio rurale e del mantenimento del potenziale turistico o a fini di protezione costiera</li> </ul>
<b>Condizioni di accesso al sostegno</b>	I beneficiari devono rispettare i requisiti di condizionalità per tutta la superficie aziendale e si impegnano a proseguire l'attività agricola per almeno cinque anni a decorrere dal primo pagamento
<b>Modalità di calcolo dei pagamenti</b>	Le indennità compensano gli agricoltori dei costi aggiuntivi e della perdita di reddito derivanti dagli svantaggi che ostacolano la produzione agricola e sono erogate in modo digressivo al di sopra di un limite minimo di superficie per azienda che viene definito nell'ambito del programma di sviluppo rurale.
<b>Importo dell'aiuto</b>	Da un minimo di 25 a un massimo di 250 euro per ettaro nelle zone di montagna e di 150 euro per ettaro nelle ZS. Possono essere concesse indennità superiori all'importo massimo, in casi debitamente giustificati, purché l'importo medio di tutte le indennità non superi i massimali.

Fonte: Cagliero et al., 2005

Tutti i Psr prevedevano l'attuazione delle misure 211-212 con l'obiettivo di compensare gli agricoltori dei costi aggiuntivi e della perdita di reddito determinati dalle condizioni di svantaggio, per una spesa pubblica complessiva di più di 1,6 miliardi di euro (1,25 miliardi per la misura 211 e 377 milioni per la 212), corrispondenti a circa il 10% delle risorse dei Psr e al 45% di quelle destinate all'Asse 2<sup>56</sup>.

La misura 213, che aveva l'obiettivo di compensare i costi e la perdita di reddito derivanti dall'attuazione delle direttive uccelli (79/409/CEE), habitat (92/43/CEE) e acque (2000/60/CE), a differenza delle misure 211 e 212 ha avuto una scarsa diffusione. Infatti, è stata implementata solo in cinque Regioni (Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Marche, Puglia e Sicilia) con una spesa pubblica erogata pari a poco più di 35 milioni<sup>57</sup>, ovvero lo 0,5% dell'Asse 2 e lo 0,2% del totale dei Psr (grafico 3.1).

**Grafico 3.1 – Rilevanza delle indennità compensative in percentuale della spesa pubblica erogata sull'asse 2 nel periodo 2007-13 dei Psr italiani**



Fonte: ns. elaborazioni su dati delle Relazioni Annuali di Esecuzione 2015

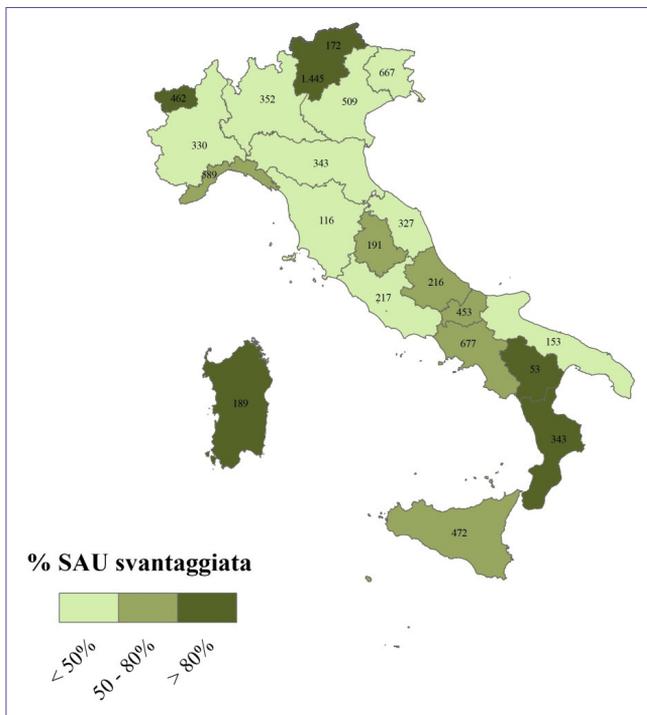
In termini di implementazione per le misure 211 e 212, come già detto, le Regioni riproponevano le modalità attuative in modo analogo alla programmazione 2000-2006, attenendosi sostanzialmente alle indicazioni normative; tuttavia, i gradi di libertà presenti nel Regolamento (CE) n. 1698/2005 trovavano applicazione in diversi casi, come ad esempio per la modulazione del premio o l'applicazione del massimale medio regionale (Borsotto *et al.*, 2010). Alcuni Psr (Abruzzo, Basilicata, P.A. Bolzano, Lazio, Sardegna, Puglia, Toscana, Umbria) ponevano i propri massimali medi al di sotto del limite mas-

<sup>56</sup> I valori comprendevano le risorse Health Check (Hc) e Recovery Package (Rp).

<sup>57</sup> Il valore era comprensivo delle risorse Hc.

simo imposto dal Regolamento, mentre altri (Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Sicilia, Trento, Valle D'Aosta, Veneto), la maggior parte, superavano la soglia prevista prevedendo un pagamento medio a ettaro (aree montane e altre aree svantaggiate) con importi compresi tra i 327 €/ha e i 1.445 €/ha. Nelle regioni dove l'incidenza della superficie agricola utilizzata (Sau) svantaggiata è particolarmente elevata o corrispondente alla totalità del territorio i pagamenti medi a ettaro risultavano solo in alcuni casi estremamente superiori al limite fissato nel Regolamento (1.445 €/ha per la P.A. di Trento e 462 €/ha per la Valle D'Aosta), diversamente altre Regioni consideravano, sulla base dei calcoli realizzati, sufficienti i massimali dell'entità dell'aiuto stabiliti dalla normativa (Sardegna e P.A. Bolzano) e in alcuni casi, come ad esempio la Basilicata, il premio medio a ettaro era molto vicino ai limiti minimi (figura 3.1).

**Figura 3.1- Valore del premio medio regionale e incidenza della Sau svantaggiata sul totale regionale**

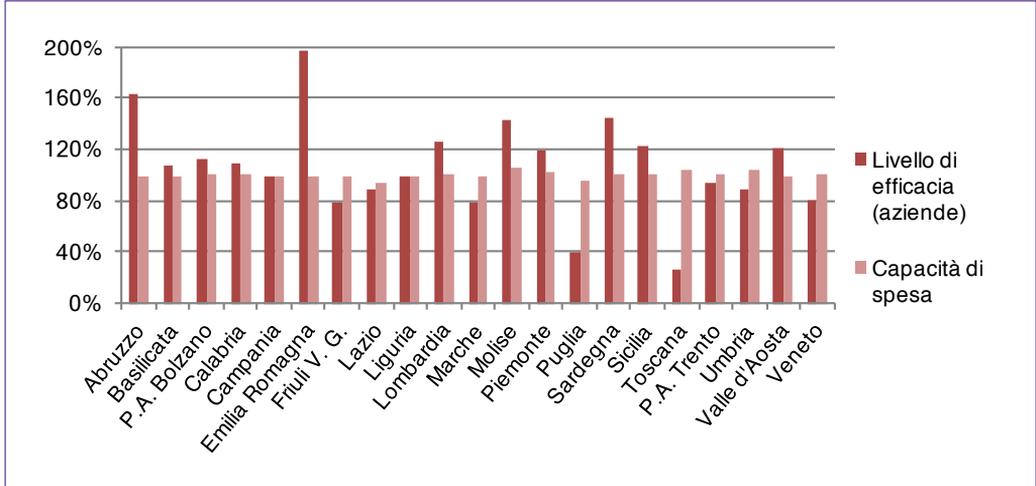


Fonte: ns. elaborazioni su dati delle Relazioni Annuali di Esecuzione 2015

Dal punto di vista finanziario tutti e due gli interventi hanno avuto una eccellente performance, infatti per la maggior parte delle Regioni il livello di efficacia è stato pari o superiore al 100%; anche i dati sull'avanzamento fisico confermavano l'ottima prestazione delle misure rispetto ai target definiti, malgrado un andamento non omogeneo tra le singole Regioni in termini di aziende beneficiarie: Emilia-Romagna e Abruzzo supe-

ravano il target raggiungendo un livello di efficacia oltre il 160% (rispettivamente 197% e 163%), invece Toscana e Puglia non si erano avvicinate per nulla all'obiettivo stabilito (rispettivamente 27% e 39%)<sup>58</sup> (grafico 3.2).

**Grafico 3.2 - Performance fisica (numero aziende) e finanziaria delle misure 211 e 212 al 31/12/2015**



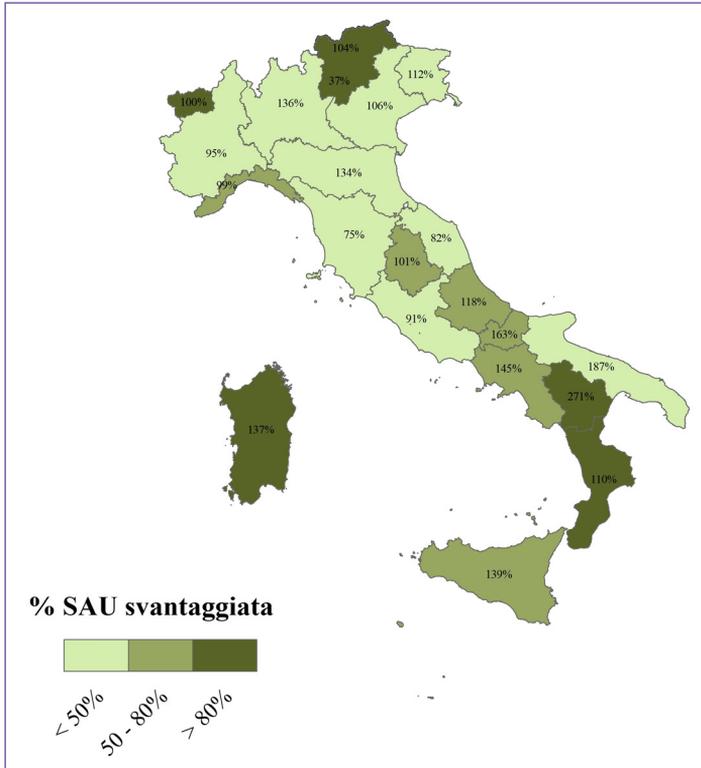
Fonte: ns. elaborazioni su dati delle Relazioni Annuali di Esecuzione 2015

Risulta evidente che, considerando la Sau beneficiaria (figura 3.2), tutte le regioni mostrano un ottimo livello di efficacia, raggiungendo una performance significativamente oltre i valori target (es. Basilicata 271%) e solo la P.A. di Trento evidenzia un livello di efficacia pari al 37%. In realtà quest'ultimo valore è stato determinato da una iniziale errata valutazione dei doppi conteggi delle superfici cumulate<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> Complessivamente a livello nazionale oltre 124.500 aziende avevano beneficiato dell'indennità compensativa a favore delle zone svantaggiate su una superficie pari a oltre 2,5 milioni di ettari.

<sup>59</sup> I valori riportati ad esempio nella Rae 2013 davano superfici pari al 101% del target, evidentemente calcolate in maniera scorretta (Ager e Starter, 2016).

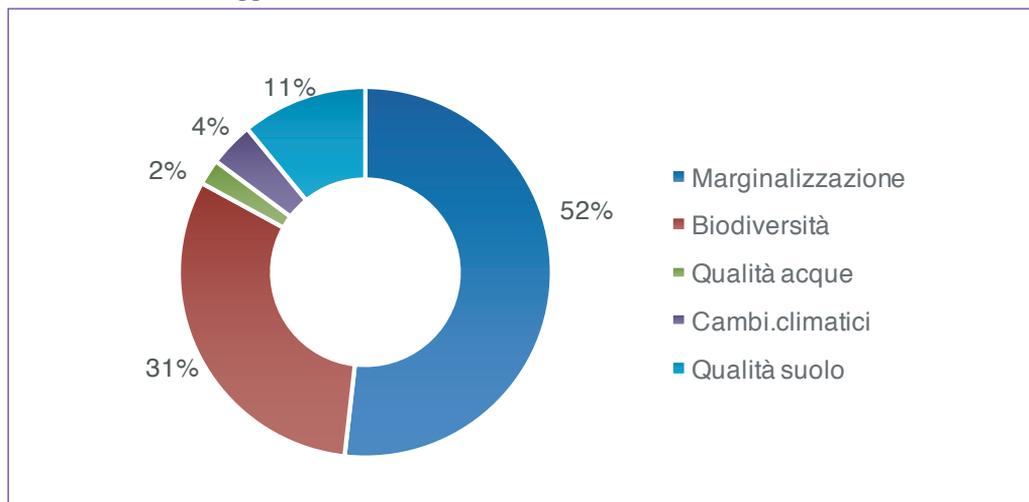
Figura 3.2 – Performance fisica (ettari beneficiari) e incidenza della Sau svantaggiata sul totale regionale



Fonte: ns. elaborazioni su dati delle Relazioni Annuali di Esecuzione 2015

Alla luce della definizione della batteria degli indicatori di risultato proposti a livello comunitario, le misure 211 e 212 contribuivano al popolamento dell'indicatore R6, che riporta le superfici oggetto di contratto per tipologia di obiettivo (grafico 3.3). Le misure in oggetto incentivavano forme di gestione sostenibili del territorio, contribuendo principalmente agli obiettivi di mantenimento dell'attività agricola nelle Zs e della conservazione della biodiversità<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> L'indicatore R6, composto da cinque diversi valori di superficie, consentiva quindi una quantificazione degli effetti diretti ed immediati delle misure 211-212- 213.

**Grafico 3.3 - Ettari oggetto delle misure 211 e 212**

\* I cinque valori assoluti totali in cui esso si scomponeva si riferivano a superfici fisiche almeno in parte coincidenti e quindi non sommabili tra loro.

Fonte: ns. elaborazioni su dati delle Relazioni Annuali di Esecuzione 2015

Tuttavia, nonostante gli evidenti risultati positivi in termini di performance, le attività di valutazione condotte sulla programmazione appena conclusa ribadiscono ulteriormente quanto già indicato per il periodo 2000-2006 e riportato in modo diffuso in letteratura. Il regime compensativo, se isolato e non considerato in modo integrato con gli altri interventi che possono supportare il territorio, si conferma uno strumento dalla portata limitata in termini di effetti rilevanti sui territori<sup>61</sup>. In particolare, nel caso delle zone montane, come per le altre aree rurali, è necessario un approccio forte a livello territoriale di politica rurale, che si basi su un'adeguata differenziazione del supporto offerto in relazione alle tipologie di aree, sulla concentrazione degli aiuti nelle aree più bisognose, su di una crescente attenzione alle necessità della popolazione locale mutuata attraverso un approccio basato sul partenariato e la sussidiarietà (Storti, 2013). L'esigenza, così come sottolineato anche nel Psn, di inserire gli interventi in un contesto coordinato di tutte le politiche perseguendo la logica di un approccio integrato rappresenta una necessità perché le indennità compensative possano assolvere il loro obiettivo di mantenere una comunità rurale vitale e di garantire la conservazione dell'ambiente rurale (Solustri e Finocchio, 2006). La sola misura 211 non può essere considerata un *driver* in grado di attivare effetti particolarmente consistenti e di condizionare le decisioni degli agricoltori sul proseguire o cessare l'attività nelle aree montane. Le indennità dovrebbero, incentivare, attraverso l'uso continuativo delle superficie agricole, la cura dello spazio naturale, nonché il mantenimento e la promozione di sistemi di produzione agricola sostenibili (Borsotto, 2010). Tendenzialmente le Regioni affiancavano agli obiettivi socioeconomici quelli ambientali, soprattutto quelle dove le aree montane avevano

61 Si deve comunque sempre tenere conto della natura compensativa dell'intervento

una percentuale elevata rispetto alla Sau complessiva e il rischio di abbandono era decisamente alto. In questo senso, gli interventi di indennità compensativa, data la capacità di copertura dei territori, possono avere una efficacia, anche se i vincoli ambientali richiesti sono tutto sommato leggeri.

Nel periodo di programmazione 2007-2013 si assisteva, in particolare per le misure 211 e 212, ad una sostanziale continuità con la precedente programmazione, a parte l'applicazione di diversi strumenti di modulazione in relazione agli specifici fabbisogni locali (Borsotto *et al.*, 2010). Permanevano, però, perplessità sulla capacità dell'azione di compensare in modo adeguato lo svantaggio naturale, specie in relazione ad attuazioni sinergiche di più azioni di sviluppo rurale oltre alle eventuali politiche locali, e in merito agli effetti di sperequazione registrati tra i beneficiari (European Commission, 2008b; European Commission, 2008c). Questo appariva ancora più rilevante se si considerava che il periodo di programmazione 2007-2013 non mostrava rilevanti mutamenti nell'impianto generale di azione. I regimi di implementazione restavano sostanzialmente gli stessi, con le stesse limitazioni in termini di efficacia, e la maggior parte delle Regioni sembrava avere considerato il 2007-2013 come un prolungamento dell'intervento già attivo nel 2000-2006 e nelle precedenti politiche strutturali. Tale fatto potrebbe comportare un effetto negativo di *path dependence*, i cui effetti sembravano iniziare a vedersi all'inizio dell'attuale periodo 2014-20, dove già si segnalava una imprevista e marcata crescita delle domande.

Spesso, ormai, questi interventi sono considerati solo una semplice compensazione al reddito, per quanto decisamente limitata, di carattere quasi routinario e senza una vera implicazione di sviluppo. Da questo punto di vista, sarebbe opportuno avviare una riflessione in merito alla portata e alla collocazione delle indennità compensative per la montagna nell'alveo del secondo pilastro, viste le possibilità offerte anche nel primo, e una rilettura delle possibilità di attuare questi interventi in modo più integrato nei Programmi e con una finalità maggiormente strategica a livello territoriale.

## Bibliografia

- AGER e STARTER (2016), Rapporto di valutazione ex post del Programma di sviluppo rurale 2007-2013 della P.A. di Trento, ottobre 2016
- Borsotto P., Cagliero R., Trione S. (2010), Le zone svantaggiate e le altre zone con svantaggi specifici, in *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. L'avvio della nuova fase*. Rapporto 2007, INEA, Roma
- Cagliero R., Storti D., Trione S. (2007), "Il regime comunitario delle zone svantaggiate agricole: stato dell'arte e esigenze di revisione" in Mantino F., Monteleone A., Storti D. (a cura di), *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Un bilancio di metà percorso - Rapporto 2003-2004*, ESI, Napoli
- Cagliero R., Trione S. (2005), "Le zone svantaggiate" in Monteleone A. (a cura di), *La riforma dello sviluppo rurale: novità e opportunità*. Quaderno n. 1 - Strumenti per la programmazione 2007-2013, INEA, Roma
- Cagliero R., Trione S. (2008), "Più sostegno all'agricoltura di montagna in un approccio integrato", *Agriregionieuropa*, Anno 4, n.15
- 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
- Dax T. (2005), *The Redefinition of Europe's Less Favoured Areas*, 3rd Annual Conference - Rural Development in Europe, Funding European Rural Development in 2007-13, London, 15-16 November
- Engelmaier G. (2010). "La montagna, le zone svantaggiate e la riforma della PAC", in «*Quaderni SoZooAlp*», 6, 2010, p. 23
- European Commission, *Focus on LFA –other than Mountain in the EU-25 (2004-2005)*, doc. G3/ELD (2008), Brussels, 2008a
- European Commission, *Overview of the Less Favoured Areas Farms in the EU-25 (2004-2005)*, doc. G3/ELD (2008), Brussels, 2008b
- Fraschetti L., Lupia F., Storti D. (2017), "Le zone agricole soggette a limitazioni naturali nelle politiche comunitarie" in *Agriregionieuropa* anno 13 n.51.
- MIPAAF (2010), *Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale 2007-2013* del 21 giugno 2010
- 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
- Solustri A., Finocchio R. (2006), "La politica comunitaria a favore delle aree svantaggiate nella programmazione 2000-2006" in *Agriregionieuropa*, anno 2, n.7
- Storti D. (2013), "Le zone agricole svantaggiate: ieri, oggi, domani" in *Agriregionieuropa* anno 9, n.34

## 4. Il sostegno alla gestione del settore forestale<sup>62</sup>

Raoul Romano

Con l'introduzione negli Orientamenti Strategici Comunitari<sup>63</sup> (Osc) dei principi definiti nella Strategia Forestale Europea del 1998 (aggiornata nel 2013) e nel *Forest Action Plan* del 2005, la politica di sviluppo rurale 2007-2013 diventa il principale strumento di attuazione delle politiche forestali a livello comunitario e nazionale. Nella nuova organizzazione interna del regolamento (CE) n. 1698/2005, strutturato per obiettivi e assi (competitività, ambiente e qualità della vita), le misure forestali vengono ad assumere un ruolo autonomo rispetto alla politica agricola e in maniera molto più evidente rispetto al precedente periodo di programmazione (Cesaro *et al.*, 2003).

La programmazione 2007-2013 conferma la maggior parte degli interventi forestali previsti nella programmazione precedente, introducendo allo stesso tempo alcune importanti modifiche nella loro formulazione (Birgit *et al.* 2004). Rispetto al passato viene, infatti, data grande enfasi alla pianificazione forestale, sottolineando l'importanza del coordinamento e della coerenza tra i programmi territoriali di pianificazione settoriale e i Programmi di sviluppo rurale. In particolare, i Piani forestali territoriali, i Piani antincendio boschivo, i Piani di gestione delle aree Natura 2000 e i Piani di assestamento e gestione aziendale diventano un prerequisito per l'accesso a molte misure (Marandola *et al.*, 2012). Inoltre, al fine di aumentare l'efficacia degli interventi, tra le interessanti innovazioni introdotte vi è la richiesta di una maggiore concentrazione territoriale e settoriale delle azioni per il raggiungimento di obiettivi specifici (Cesaro *et al.*, 2006, 2007, 2008).

A livello nazionale, nell'ambito delle attività preparatorie alla redazione del Piano strategico nazionale, sono stati costituiti diversi gruppi di approfondimento tra i quali anche uno sulle foreste. A conclusione dei lavori il gruppo ha presentato nel 2005 il Rapporto di sintesi "Foreste e cambiamento climatico" (AA.VV., 2018a) in cui si sottolinea l'importanza della gestione forestale sostenibile nell'attuazione delle politiche di sviluppo economico e territoriale. Il Psn recepisce le indicazioni presentate dal rapporto dove viene assunta come prioritaria la necessità di mantenere forme attive di gestione del

<sup>62</sup> Il presente lavoro rientra nell'attività di studio previste dal dottorato di ricerca in Bioscienze e territorio dell'Università degli Studi del Molise.

<sup>63</sup> Decisione 2006/144/CE del Consiglio, del 20 febbraio 2006, relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale.

patrimonio forestale nazionale al fine di assicurare la stabilità del territorio, la continuità nell'erogazione dei servizi ambientali e paesaggistici e la funzione economica dei boschi.

La strategia nazionale riconosce e ribadisce, inoltre, l'importanza di consorzarsi e costituire gruppi di gestione tra più soggetti. Complessivamente gli obiettivi strategici per il settore forestale nazionale vengono ricondotti a quattro punti:

- stimolare la gestione forestale attiva,
- promuovere le produzioni forestali di qualità e stimolare le utilizzazioni forestali,
- promuovere l'uso energetico delle biomasse forestali,
- promuovere la produzione di prodotti forestali non legnosi.

Per quanto riguarda i Psr, le scelte di programmazione attuate dalle regioni sono rimaste legate agli interventi già collaudati nelle precedenti programmazioni, quali gli imboschimenti, il miglioramento economico dei boschi, le azioni di lotta e prevenzione antincendio boschivo.

Come già accennato, la programmazione 2007-2013, con un taglio molto più ambientale ha confermato la maggior parte degli interventi forestali già previsti nella precedente programmazione (AA.VV., 2018b). In particolare, le misure forestali previste nell'Asse 2 che concorrono, congiuntamente con quelle previste per il settore agricolo, al perseguimento degli obiettivi ambientali stabiliti nel Psn sono: a) "Primo imboschimento di terreni agricoli" (misura 221), b) "Primo impianto di sistemi agroforestali su terreni agricoli" (misura 222), c) "Primo imboschimento di superfici non agricole" (misura 223), d) "Indennità Natura 2000" (misura 224), e) "Pagamenti per interventi silvo-ambientali" (misura 225), f) "Ricostituzione del potenziale forestale e introduzione di interventi preventivi" (misura 226), g) "Investimenti non produttivi" (misura 227). Le modifiche introdotte rispetto alle precedenti programmazioni riguardano le nuove misure di sostegno agli investimenti non produttivi (misura 227), dei pagamenti silvo-ambientali (misura 225) e di compensazione dei mancati redditi (o costi aggiuntivi) per i proprietari forestali soggetti ai vincoli delle aree Natura 2000 (misura 224).

In questo senso gli interventi forestali sostenuti dal Feasr sono stati finalizzati a sostenere una gestione delle foreste attiva e orientata all'utilizzo sostenibile e razionale dei boschi esistenti, al presidio del territorio e alla prevenzione dai rischi d'incendio e da altre calamità naturali (biotiche e abiotiche). L'obiettivo finale rimane dunque quello di mantenere e, in molti casi, ripristinare la struttura e la funzione dei soprassuoli forestali, tutelando la biodiversità (floristica e faunistica) e l'assetto idrogeologico del territorio e migliorando la capacità dei boschi nei processi di assorbimento del carbonio (Cesaro *et al.*, 2008).

Con particolare riguardo alla necessità di adattamento ai cambiamenti climatici, i Psr hanno infatti, affidato agli interventi forestali un importante ruolo nella tutela delle risorse idriche, nella protezione del suolo dai fenomeni di erosione e desertificazione e nella regolazione dell'assetto idrogeologico del territorio, riconoscendo a tale riguardo l'importanza della gestione forestale attiva in contrapposizione all'abbandono colturale del bosco. Al fine di aumentare l'efficacia degli interventi, tra le interessanti innovazioni regolamentari introdotte vi è anche la richiesta di una maggiore concentrazione territo-

riale e settoriale delle azioni per il raggiungimento non solo dei quattro obiettivi ambientali previsti dall'Asse 2 (tabella 4.1) ma anche degli obiettivi specifici introdotti da ogni Psr. Per raggiungere gli obiettivi ambientali le azioni proposte con le misure forestali dai Psr regionali hanno individuato come esigenza prioritaria la diffusione dei principi di Gestione Forestale Sostenibile (Gfs) e degli strumenti di pianificazione (Piani di gestione e assestamento forestale), specie in quei contesti territoriali ove si registrano fenomeni di abbandono e nelle aree ecologicamente più vulnerabili e ad alta valenza naturalistica (Cesaro *et al.*, 2013).

Tale approccio nasceva nell'ambito delle attività preparatorie alla redazione del Psn, propedeutico e di indirizzo per i Psr regionali, in cui sono stati costituiti a livello nazionale, come già anticipato, diversi gruppi di approfondimento tra i quali uno dedicato alle foreste. Il Psn recepisce le indicazioni presentate dal rapporto dove viene assunta come prioritaria la necessità di mantenere forme attive di gestione del patrimonio forestale nazionale al fine di assicurare la stabilità del territorio, la continuità nell'erogazione dei servizi ambientali e paesaggistici e la funzione economica dei boschi. Inoltre, pur mancando in questa programmazione un riferimento esplicito all'associazionismo forestale, la strategia nazionale ha riconosciuto e ribadito l'importanza di consorziarsi e costituire forme associative tra più soggetti, proprietari, utilizzatori e trasformatori, al fine di garantire un'azione diffusa e omogenea di gestione e lo sviluppo di filiere produttive locali (Marongiu *et al.*, 2017). Complessivamente gli obiettivi strategici per il settore forestale nazionale sono stati ricondotti ai seguenti quattro:

- stimolare la gestione forestale attiva,
- promuovere le produzioni forestali di qualità e stimolare le utilizzazioni forestali,
- promuovere l'uso energetico delle biomasse forestali,
- promuovere la produzione di prodotti forestali non legnosi.

Pur proponendo un approccio strategico nazionale le scelte attuate dai Psr regionali non hanno brillato di innovatività e sono rimaste legate agli interventi già collaudati nei precedenti periodi di cofinanziamento. In particolare, sono stati riproposti gli imboschimenti, le azioni di lotta e prevenzione degli incendi boschivi e gli investimenti per il miglioramento economico dei boschi e nelle imprese di utilizzazione forestale (cfr. misura 122)<sup>64</sup>. In generale, le aspettative iniziali sono state per la maggior parte disattese e molti degli interventi forestali previsti dai Psr hanno faticato nel trovare un'efficiente attuazione. Analizzando infatti, la quota di risorse finanziarie destinata dai Psr regionali alle misure forestali (da 221 a 227) rispetto al budget di spesa pubblico complessivo programmato (grafico 4.1), si nota che si è passati, attraverso differenti rimodulazioni (trasferimenti di risorse finanziarie da una misura all'altra), dagli iniziali 1.637 milioni di euro (il 9,86% del totale al 31 dicembre 2008), ai 1.622 milioni di euro (9,42% del totale del 31 dicembre 2015). In particolare, le risorse previste per queste misure sono progressivamente state ridotte per essere riallocate su quelle che garantivano una maggiore capacità di spesa.

<sup>64</sup> Per un approfondimento si rinvia al paragrafo 3.2 della sezione 1.

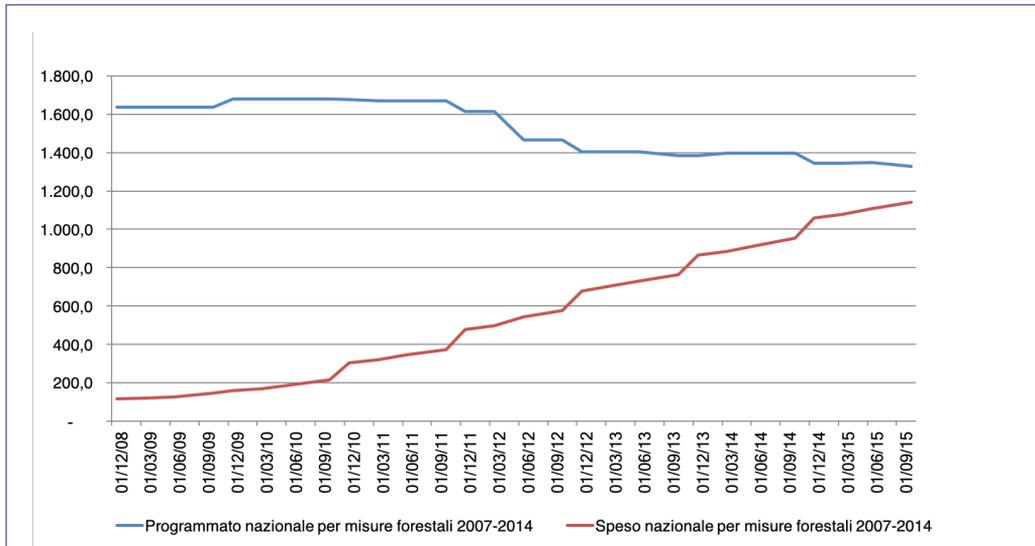
**Tabella 4.1 - Corrispondenza fra obiettivi, priorità strategiche del Psn 2007-2013 e le misure forestali**

Obiettivi prioritari di interesse forestale dell'Asse 2 stabiliti nel Psn 2007-2013	Priorità stabilite nel Psn e attuate nei Psr 2007-2013	Contributo delle misure di interesse forestale al raggiungimento degli Obiettivi dell'Asse 2
<b>Conservazione della biodiversità e tutela e diffusione di sistemi agro-forestali ad alto valore naturalistico</b>	Salvaguardare e incrementare il patrimonio forestale sostenendo una corretta e pianificata gestione sostenibile	
	Consolidare ed estendere ordinamenti e metodi di Gfs	
	Valorizzare gli ecosistemi forestali a tutela della biodiversità di specie e habitat, del paesaggio e della fruibilità delle aree, in particolare quelle ad alto valore naturalistico e della Rete Natura 2000	221
		222
	Tutelare le specie di interesse forestale a rischio di estinzione	223
	Incrementare e salvaguardare la diversità paesaggistica	225
	Creazione e mantenimento di corridoi ecologici per il collegamento tra ecosistemi, habitat e aree di tutela naturale	226
	Tutela e conservazione del patrimonio forestale tramite la prevenzione e il ripristino dai danni causati da incendi e calamità naturali	227
<b>Tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche superficiali e profonde</b>		221
	Realizzare sistemi verdi territoriali per la fitodepurazione	222
		223
<b>Riduzione dei gas serra</b>	Ottimizzare e sviluppare le produzioni di biomasse lignocellulosiche incentivando la Gfs	221
	Ridurre i livelli di emissione dei gas a effetto serra e aumentare le funzioni di fissazione del carbonio svolte dalle foreste e dal suolo	222
		223
<b>Tutela del territorio</b>		221
	Mantenere e incentivare la Gfs nelle aree abbandonate, degradate, a rischio di dissesto idrogeologico, svantaggiate, montane e collinari	222
	per migliorare le condizioni strutturali delle foreste	223
		225

Fonte: nostra elaborazione

Tra le rimodulazioni avvenute nel periodo di programmazione vi è da ricordare che a seguito dell'*Health Check* della Pac sono state anche immesse nuove risorse, con l'obiettivo di rafforzare la strategia ambientale dei Psr in particolare nella lotta ai cambiamenti climatici (il 17,3% delle risorse aggiuntive) e nella produzione di energie rinnovabili (il 5,8%). Nel complesso, con tale processo di revisione, sono stati ulteriormente impegnati dal 2010, circa 40 milioni di euro sulle sole misure forestali.

**Grafico 4.1 - Misure forestali\* - Andamento della spesa pubblica totale programmata ed erogata dai Psr al 31.12.2015 (Meuro)**



(\*)221, 222, 223, 224, 225, 226, 227.

Fonte: rielaborazione Osservatorio Foreste, Crea-Pb su dati Mipaaf e regioni.

Il progressivo trasferimento di risorse (tabella 4.2) verso misure del settore agricolo e con maggiori capacità di spesa, è stato dovuto in primo luogo ai timori di disimpegno e alle generali difficoltà incontrate nell'attuazione. Fra queste l'obbligo di notifica per le misure forestali, ai sensi della normativa sugli aiuti di Stato introdotto con la riforma del 2009, ha generato un sensibile aggravio delle procedure che, in molte regioni, ha pesantemente inciso sull'attivazione dei bandi e sulla capacità di spesa delle misure interessate. Per rimuovere questi ostacoli l'Italia, nel febbraio 2010, ha notificato all'UE un regime di aiuti di Stato nazionale (Aiuto n. N52/2010) ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3 del Trattato di funzionamento dell'Unione europea (Tfue).

Il regime nazionale per lo sviluppo rurale 2007-2013 prevedeva per l'Asse 2 sei distinte misure che riguardano tutto il settore forestale. La notifica è stata introdotta per ottenere l'autorizzazione dei pagamenti accordati nell'ambito delle misure 221, 222, 223, 225, 226 e 227 del Psr, come previsto all'articolo 57 del Regolamento 1974/2006. La Commissione europea ha deciso di non sollevare obiezioni nei confronti dell'aiuto citato, in

quanto compatibile con il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – Decisione C (2010) 3538 del 28.5.2010. Inoltre, la non ammissibilità dell'IVA per gli Enti Pubblici beneficiari del Psr (Province, Comuni, Comunità Montane e altri Enti di diritto pubblico) ha influito negativamente sull'attuazione di alcune misure forestali, in particolare le misure 223, 226 e 227 (Sotte, 2009; Romano, 2012).

Ritornando all'attuazione finanziaria delle misure, le diverse rimodulazioni finanziarie hanno portato a una riduzione a livello nazionale fino al 18% del budget programmato inizialmente, per rientrare nel 2015 con una riduzione reale solamente dell'1% rispetto al 2008. Si è assistito quindi, a una progressiva e drastica riduzione (99%) delle risorse programmate in particolare per le misure 222 e 224, sulle quali si erano riposte grandi aspettative nel 2008. Analogamente le misure 221, 223 e 225 hanno avuto una variazione, nel 2015 rispetto al 2008, rispettivamente del 29% e del 85% e del 16%. Solamente le misure 226 e 227 hanno avuto un aumento del budget iniziale, rispettivamente del 76% e del 2%.

Rispetto a quanto previsto a inizio programmazione solamente la Calabria, la Liguria, il Molise, la Toscana, e il Veneto hanno aumentato il budget di spesa programmato sulle misure forestali. Le risorse programmate per queste misure al 2015 risultavano cresciute rispettivamente del 7,2%, 102%, 9%, 20%, e 10%. In negativo il record lo ha raggiunto la Provincia autonoma di Bolzano riducendo il budget programmato del 74% e la regione Abruzzo per il 47%. Le altre regioni vanno dal minimo del - 5% della Sicilia al massimo del Lazio del - 40%.

Analizzando nel dettaglio l'avanzamento della spesa pubblica dei Psr regionali (1.580 milioni di euro), l'attuazione finanziaria delle misure forestale sul budget programmato al 31 dicembre 2015 (1.623 milioni di euro) risulta aver superato il 97% (tabella 4.3). Il livello di spesa sul programmato si rivela comunque disomogeneo, con 6 regioni che non hanno superato il 95 % della spesa (di cui tre sotto il 90%). Ottimo il risultato delle regioni Umbria e Toscana che hanno superato il 110% della spesa programmata.

Analizzando l'avanzamento della spesa per singola misura si evidenziano chiaramente le criticità incontrate nell'attuazione rispetto alle ipotesi di inizio programmazione (tabella 4.4). Anche per questa programmazione, i Psr regionali hanno riservato particolare attenzione alla misura di imboschimento dei terreni agricoli (misura 221), con una previsione funzionale al raggiungimento di diversi obiettivi prioritari dell'Asse 2: tutela del suolo, conservazione della biodiversità, riduzione dei gas ad effetto serra.

Gli interventi finanziati dai Psr per la realizzazione di nuovi imboschimenti con specie forestali autoctone, sono stati concentrati principalmente nelle aree con rilevanti problemi di degrado del suolo e delle risorse idriche e coordinati con gli interventi previsti nei Piani di assetto idrogeologico che, a loro volta, costituiscono anche il quadro di riferimento programmatico per le azioni svolte, in questo ambito tematico, dal fondo Fesr. In generale, gli interventi sono stati indirizzati:

- alla conservazione della biodiversità (tramite la costituzione di aree boschive e la rinaturalizzazione),

Tabella 4.2 - Rimodulazioni delle risorse programmate per le misure forestali(\*) nei Psr regionali

Misure	12/2008	12/2009	12/2010	12/2011	12/2012	12/2013	12/2014	12/2015
221	750.301,6	760.159,3	757.635,5	691.077,2	524.762,0	511.298,8	472.320,2	535.224,9
222	8.186,2	9.284,6	9.284,7	9.276,0	1.300,0	1.300,0	32,5	62,5
223	132.400,9	131.122,6	131.122,6	127.440,3	53.545,6	52.069,7	21.965,1	19.917,4
224	9.057,0	9.259,5	8.956,6	8.981,7	1.277,6	1.277,6	102,7	103,2
225	44.048,4	44.574,1	44.574,1	48.392,3	42.633,2	42.633,2	39.559,8	37.118,5
226	435.391,0	477.736,5	477.131,4	487.111,6	522.340,4	522.928,1	553.925,4	767.341,4
227	257.873,2	247.423,7	246.918,9	242.112,4	257.034,7	254.226,5	256.341,4	263.135,4
<b>Totale</b>	<b>1.637.258,30</b>	<b>1.679.560,30</b>	<b>1.675.623,80</b>	<b>1.614.391,50</b>	<b>1.402.893,50</b>	<b>1.385.733,90</b>	<b>1.344.247,10</b>	<b>1.622.903,30</b>

(\*) 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227

Fonte: rielaborazione Osservatorio Foreste, Crea-PB su dati Mipaaf e Regioni.

- al risparmio idrico (la non utilizzazione dei terreni a fini agricoli riduce il consumo di acqua),
- alla riduzione dell'inquinamento dei corpi idrici (la riduzione dell'intensità delle pratiche di coltivazione riduce l'apporto di fertilizzanti e fitofarmaci),
- al risparmio energetico e alla produzione di energie rinnovabili (attraverso l'impianto di colture arboree per la produzione di biomasse per fini energetici),
- alla mitigazione dei cambiamenti climatici (attraverso l'impianto di colture arboree utili per la fissazione del carbonio),
- alla riduzione dell'erosione del suolo (attraverso l'impianto di boschi a finalità protettive).

**Tabella 4.3 – Avanzamento della spesa pubblica delle misure forestali(\*) al 31 dicembre 2015**

Regione o Provincia Autonoma	Programmato misure forestali al 31/12/2015	Misure forestali su tot Psr	Spesa misure forestali al 31/12/2015	Capacità di spesa delle misure forestali
Abruzzo	17.213.230,0	4,2%	15.043.450,0	87,4%
Basilicata	112.962.110,0	18,6%	107.742.770,0	95,4%
Bolzano	2.962.960,0	0,9%	2.833.110,0	95,6%
Calabria	165.247.030,0	15,5%	158.521.410,0	95,9%
Campania	206.900.080,0	11,6%	191.316.880,0	92,5%
Emilia-Romagna	40.586.000,0	3,5%	41.120.000,0	101,3%
Friuli-Venezia Giulia	19.742.000,0	7,5%	19.815.000,0	100,4%
Lazio	20.423.870,0	3,1%	17.087.240,0	83,7%
Liguria	22.321.962,0	7,5%	21.524.530,0	96,4%
Lombardia	102.004.510,0	11,1%	101.910.370,0	99,9%
Marche	36.840.000,0	7,8%	37.311.880,0	101,3%
Molise	28.264.000,0	14,1%	26.921.000,0	95,2%
Piemonte	45.453.640,0	4,5%	42.782.870,0	94,1%
Puglia	90.567.000,0	5,8%	80.213.000,0	88,6%
Sardegna	41.901.610,0	3,3%	38.777.380,0	92,5%
Sicilia	291.299.858,0	13,6%	254.052.952,7	87,2%
Toscana	193.900.000,0	22,5%	223.869.560,0	115,5%
Trento	6.045.460,0	2,2%	6.043.850,0	100,0%
Umbria	115.885.962,0	15,0%	130.189.962,0	112,3%
Valle D'Aosta	-	-	-	-
Veneto	62.382.000,0	6,0%	62.940.000,0	100,9%
<b>Totale</b>	<b>1.622.903.282</b>	<b>9,4%</b>	<b>1.580.017.215</b>	<b>97,4%</b>

(\*) 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227

Fonte: rielaborazione Osservatorio Foreste, Crea-PB su dati Mipaaf e Regioni

**Tabella 4.4 – Avanzamento percentuale della spesa pubblica totale per le misure forestali (\*) al 31 dicembre 2015**

Misure	Programmato Misure Forestali al 31/12/2008	Programmato Misure Forestali al 31/12/2015	Speso Misure Forestali al 31/12/2015	Programmato su Speso al 31/12/2015 (%)
221	750.301,6	535.224,9	530.711,5	99,2
222	8.186,2	62,5	56,0	89,6
223	132.400,9	19.917,4	17.819,9	89,5
224	9.057,0	103,2	52,4	50,7
225	44.048,4	37.118,5	34.070,9	91,8
226	435.391,0	767.341,4	760.116,5	99,1
227	257.873,2	263.135,4	237.190,1	90,1
<b>Totale</b>	<b>1.637.258,3</b>	<b>1.622.903,3</b>	<b>1.580.017,1</b>	<b>97,4</b>

(\*) 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227

Fonte: rielaborazione Osservatorio Foreste, Crea-PB su dati Mipaaf e Regioni

Pur perseguendo principalmente funzioni ecologiche e di mantenimento della biodiversità la misura, attraverso la realizzazione di nuovi impianti di arboricoltura da legno, svolgeva comunque un importante ruolo nell'incrementare l'approvvigionamento di materiali legnosi per l'industria di trasformazione. In questo caso la misura, destinata ai proprietari e gestori di superfici agricole, ha comunque richiesto come prerequisito all'imboschimento per fini produttivi, la sottoscrizione di principi di sostenibilità ambientale e di criteri di eco-compatibilità, al fine di non generare una pressione negativa sulla biodiversità, sul suolo, sulle risorse idriche e, più in generale, sull'ambiente. Discorso a parte merita l'impianto di specie a rapido accrescimento per fini energetici (*Short Rotation Forestry*), che trova ampia attuazione nella misura di investimenti aziendali dell'Asse 1. All'espansione della superficie forestale, sia naturale sia generata dall'azione antropica, e alla produzione di biomasse lignocellulosiche, veniva riconosciuto l'importante ruolo di strumento utile ad attenuare il cambiamento climatico e l'emissione di gas a effetto serra.

Nel complesso la misura 221, attivata da diciotto Psr su ventuno, ha visto come maggiore spesa (oltre il 80% della spesa realizzata) la copertura degli impegni assunti nelle precedenti programmazioni (Romano *et al.*, 2009), registrando una modesta realizzazione di nuovi impianti. Durante il periodo di programmazione si è assistito a uno scarso successo di questa misura e a un crescente disinteresse da parte dei potenziali beneficiari. Ne è conseguita una rimodulazione dei piani finanziari di molti Psr con un trasferimento su altre misure pari a quasi il 29% delle risorse originariamente destinate a livello nazionale a questa misura. Solamente la Calabria, la Sardegna, l'Umbria e il Veneto registravano al 2015 un considerevole aumento nel budget programmato. In generale, e soprattutto per le regioni della pianura padana, rispetto alla precedente programmazione, le adesioni sono restate inferiori alle aspettative, sia in termini di istanze presen-

tate che di previsioni di spesa. Il peso dato in passato alle misure di rimboschimento può essere certamente oggetto di critiche, soprattutto in un Paese come l'Italia che, fra le necessità prioritarie del settore, annovera la carenza di attività di gestione delle foreste esistenti più che l'espansione della superficie forestale.

Va sottolineato, tuttavia, che i finanziamenti per la realizzazione di imboschimenti con la misura 221, come accaduto anche per la 223 (imboschimento superfici non agricole), hanno stimolato un'attività plurima di ricerca, sperimentazione, produzione vivaistica, formazione degli operatori, assistenza tecnica e consulenza che ha generato interessanti effetti di mercato e di crescita generale del settore. Si ritiene comunque che il ridotto interesse alla 221 sia stato determinato da:

- esiguità degli importi dei premi per il mancato reddito,
- riduzione del periodo di sostegno da 20 a 15 anni,
- modalità di rendicontazione più severe (che lasciano meno spazio a lavori in economia),
- riduzione dei terreni potenzialmente eleggibili (ovvero quelli meno fertili o marginali, in quanto ancora sotto impegno con le precedenti programmazioni),
- rispetto del vincolo di imboschimento esclusivamente di "terreni coltivati in modo stabile" almeno nelle due annate precedenti a quella in cui viene effettuato l'intervento,
- non ammissibilità di impianti realizzati in sostituzione di impianti preesistenti arrivati a fine turno,
- concorrenza con altri sistemi di erogazione di aiuto come i premi delle indennità compensative che comportano impegni meno gravosi.

I nuovi imboschimenti realizzati con la misura 221 hanno raggiunto circa 25.000 ettari e interessato in primo luogo le aree di pianura e collina con la realizzazione di "boschi permanenti" o a ciclo medio-lungo per la creazione di sistemi verdi territoriali (in aree ad alta densità abitativa, con basso indice di boscosità) aventi funzioni di fitodepurazione e di corridoi ecologici, di conservazione e miglioramento dell'ambiente e del paesaggio nonché di protezione ambientale, con riguardo soprattutto alla difesa dai fenomeni di erosione e dissesto idrogeologico. In secondo luogo, sono stati realizzati imboschimenti da legno a ciclo medio – lungo, con ceduzione a turno breve e a rapido accrescimento (8 anni) per il potenziamento e la produzione di biomasse legnose al fine di favorire l'ulteriore sviluppo dell'arboricoltura specializzata fuori foresta per la produzione di biomassa da destinare all'industria energetica e di trasformazione. In tali tipologie di impianto si è cercato di coniugare il beneficio di natura ambientale (derivante esclusivamente dall'effetto di conversione delle superfici agricole) con una adeguata sostenibilità economica per l'azienda, potenzialmente derivabile dal valore di mercato della produzione forestale ricavata. Particolarmente interessante risulta la possibilità prevista da alcuni Psr, tra cui quelli di Toscana, Marche, Umbria e Molise, di realizzare imboschimenti a ciclo superiore o uguale a 15 anni con piante micorrizzate destinate alla produzione di tartufi.

Solo alcuni Psr (Lombardia, Umbria, Veneto) hanno specificato sin dall'emanazione dei bandi le finalità degli imboschimenti che si sarebbero potuti realizzare grazie al sostegno della misura 221, differenziando chiaramente le tipologie di intervento in funzione delle stesse finalità e consentendo al potenziale beneficiario di conoscere sin dall'inizio dell'investimento quale sarebbe stato il destino dell'imboschimento realizzato (bosco permanente con funzione ambientale o arboricoltura con finalità produttive). Queste specifiche hanno sicuramente permesso a molti beneficiari interessati alla funzione produttiva degli impianti di non ritrovarsi nell'impossibilità di effettuare utilizzazioni alla fine del periodo di impegno.

La misura 223 che prevedeva invece, un sostegno a ettaro per il primo imboschimento di superfici non agricole, è stata attivata da quattordici Psr (il Veneto l'ha introdotta nella versione *Health check* del programma). Gli interventi previsti hanno riguardato la creazione: a) di corridoi ecologici (attraverso la costituzione di boschi permanenti naturaliformi realizzati con le specie forestali indigene e aventi finalità ambientali, paesaggistiche, protettive, ricreative e produttive); b) di imboschimenti con specie arboree a ciclo lungo o a rapido accrescimento (aventi finalità ambientali e produttive in aree degradate o abbandonate, compresi ex terreni agricoli attualmente incolti).

In generale, i boschi realizzati con il contributo della misura 223 contribuivano alla mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici attraverso l'assorbimento e lo stoccaggio della CO<sub>2</sub> atmosferica nella biomassa legnosa, al miglioramento qualitativo delle risorse idriche, alla conservazione della biodiversità e alla tutela del suolo nelle aree in erosione o comunque maggiormente acclivi. La misura ha raggiunto a fine programmazione poco meno del 90% della spesa prevista, pur subendo in corso d'opera una riduzione del 85% delle risorse inizialmente programmate. La maggior parte dei pagamenti realizzati sulla misura 223, così come accaduto per la misura 221, rimangono ancora legati a impegni già ammessi a finanziamento nel corso della programmazione 2000-2006. Le adesioni alla misura sono rimaste anche in questo caso inferiori alle aspettative di inizio programmazione e si è registrata una scarsa adesione da parte degli enti pubblici per il rimboschimento di aree dismesse (es. ex aree di estrazione etc.).

Particolarmente interessante è risultata l'adesione alla misura in Friuli attraverso le Azioni Collettive Forestali (Acf). Queste sono azioni che permettono a più operatori del settore e del territorio di presentare richiesta di contributo per una serie coordinata di interventi, senza che vi sia l'obiettivo esplicito di costruire relazioni strutturate tra i partecipanti. In generale, la modalità di accesso integrato alla misura 223, attraverso la presentazione, da parte di più imprese o di altri soggetti, di una proposta di interventi integrati riferibili a un unico segmento della filiera e/o coordinati per il raggiungimento di un specifico obiettivo di carattere produttivo o ambientale, ha mostrato in Friuli un'interessante capacità attrattiva nei confronti dei beneficiari. L'approccio orizzontale offerto dalle Acf punta a rafforzare la competitività e a favorire la compatibilità ambientale delle imprese partecipanti a specifici settori produttivi o ambiti territoriali, attraverso il coordinamento progettuale di un insieme di operatori. Rispetto agli approcci integrati "classici", l'Acf prevede obiettivi più limitati e aggregazioni meno strutturate. Le

Acf possono essere strumento efficace per conseguire obiettivi di miglioramento della qualità, di razionalizzazione dell'uso delle risorse idriche, di avvio di nuove produzioni e di salvaguardia e/o miglioramento ambientale. Le singole misure del Psr prevedono per le domande proposte all'interno delle Acf livelli di incentivazione più favorevoli di quelli ottenibili da un beneficiario singolo, ma inferiori, comunque, a quelle previste per i progetti integrati.

Per quanto riguarda i consolidati interventi previsti dai Psr regionali e rivolti all'introduzione di azioni di prevenzione contro gli incendi e alla ricostruzione del potenziale silvicolo danneggiato da disastri naturali (misura 226), questi sono stati disegnati in modo complementare agli interventi della politica regionale e a quelli dei Piani Anti Incendio Boschivo e quindi, anche coordinati con le azioni previste in questo ambito dagli interventi Fesr per la realizzazione di opere infrastrutturali. Su queste tematiche tutti i Psr regionali con questa misura concorrevano al raggiungimento di tre obiettivi specifici dell'Asse 2: tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche superficiali e profonde, riduzione dei gas serra e tutela del territorio.

Gli interventi attuati hanno previsto la ricostituzione di foreste percorse dal fuoco e/o danneggiate da altre calamità naturali e la realizzazione di investimenti finalizzati a un'efficace azione di difesa e prevenzione dai rischi (non solo di incendio), all'introduzione di appropriate azioni di protezione (compresa la lotta attiva), al mantenimento-conservazione-sviluppo delle funzioni protettive delle risorse forestali, all'attenuazione del cambiamento climatico, alla prevenzione di fenomeni di degrado, erosione del suolo e dissesto idrogeologico. Le azioni riguardavano la creazione e il mantenimento di fasce parafuoco (radure, fasce verdi antincendio, cesse), l'incentivazione di pratiche protettive dei soprassuoli (cure colturali, controllo della vegetazione, pulizia del sottobosco, diradamento, diversificazione della flora), la manutenzione delle strade di accesso e di attraversamento delle zone boscate. Inoltre, i Psr hanno previsto la promozione di interventi selvicolturali e fitosanitari per la ricostituzione e il mantenimento dei popolamenti forestali aventi prevalente funzione protettiva e il sostegno alla realizzazione, all'adeguamento e al mantenimento di piccole infrastrutture protettive connesse alla prevenzione e al monitoraggio degli incendi (viabilità agro-silvo pastorale e sentieri forestali; serbatoi e punti di approvvigionamento idrico e attrezzature connesse; torri e attrezzature fisse di avvistamento e comunicazione). La misura ha previsto adesioni sia singole sia tramite approcci integrati (Pif, Pit o Acf).

Nel complesso la misura ha registrato un buon successo di attuazione fisica e finanziaria, motivo per cui nel 2011 alcune Adg hanno previsto di destinarle risorse aggiuntive derivanti dalla rimodulazione dei Psr con un incremento delle risorse programmate di oltre il 76% rispetto al budget inizialmente previsto. Le ragioni del successo risiedono, da un lato, nell'ampliamento del ventaglio di interventi ammissibili (introdotto con le modifiche *Health Check*) e, dall'altro, nella crescita del fabbisogno di risorse da parte dei potenziali beneficiari. Dal 2011, inoltre, sono state messe a punto per molti Psr le modalità di finanziamento a "costi standard" relative alle misure dell'Asse 2 del Psr. L'introduzione della possibilità di rendicontare a "costi standard" ha semplificato in modo

significativo le procedure contabili necessarie per ottenere il finanziamento sulla misura 226, che ha certamente avuto un impatto positivo sull'andamento della misura. Nel complesso la misura ha raggiunto con 760.116 milioni di euro il 99,6% della spesa e il ritardo di attuazione che si è registrato in alcuni Psr è in parte riconducibile alle modalità di pagamento che non prevedeva anticipazioni e, nella quasi totalità dei casi, è avvenuto a saldo senza ricorso a stati di avanzamento lavori. Questo ha rappresentato un limite per tutti gli interventi realizzati in aree alpine e appenniniche il cui completamento è spesso condizionato dall'andamento meteorologico che negli ultimi anni, ha registrato una partenza primaverile ritardata a causa delle abbondanti precipitazioni nevose in quota. Inoltre, la modalità di pagamento prevista per la misura 226 presentava vincoli e limitazioni di ammissibilità molto restrittive. Ad esempio, la documentazione utile a dimostrare l'avvenuta calamità naturale al fine della realizzazione degli interventi di ricostituzione del potenziale forestale danneggiato.

In generale, come accennato, le misure innovative hanno stentato a trovare attuazione e in particolare la misura 222 (*agroforestry*), è rimasta praticamente inapplicata. La misura prevedeva la realizzazione di sistemi agroforestali estensivi su terreni agricoli attraverso l'impianto di specie arboree forestali con l'obiettivo operativo di creare sistemi agricoli sostenibili in cui associare un'attività selvicolturale volta alla produzione di legname da opera e di legna da ardere. Gli effetti ambientali di tali sistemi sono molteplici, ma i maggiori benefici si hanno in termini di biodiversità e creazione di aree agricole ad alto valore naturale, nonché di difesa del suolo e di riduzione dei fenomeni di marginalizzazione e abbandono del territorio. La misura è stata attivata solamente da cinque regioni (Lazio, Marche, Umbria, Sicilia e Veneto) e ha trovato attuazione solamente in Veneto. Ad inizio programmazione si prevedeva la realizzazione in Italia di 6.737 ettari di sistemi agroforestali, con una spesa di circa 8,2 milioni di euro. A fine programmazione le risorse disponibili erano 60.000 euro e sono state approvate in Veneto solamente due domande di sostegno e realizzati 20 ettari. L'insuccesso della Misura non può limitarsi alla novità dell'intervento proposto, ma va piuttosto ricercato nella debole incentivazione dell'aiuto (mancanza di premi legati alla superficie per manutenzioni e perdite di reddito), nel rischio di una possibile riduzione del premio unico aziendale della Pac primo pilastro, nel generale scarso interesse tecnico ed economico degli incentivi previsti.

Una sorte di scarso successo è toccata anche alle misure 224 e 225 (pagamenti natura 2000 e impegni silvo-ambientali) con le quali si prevedeva di raggiungere 185.665 ettari, impegnando a inizio programmazione rispettivamente per le due misure circa 9,1 e 44,1 milioni di euro e raggiungendo nel 2015 una riduzione del budget programmato del 98% e del 16%. A fine programmazione le risorse disponibili per la misura 224, attivata solamente dai Psr Lazio e Marche, sono state ridotte a poco più di 100.000 euro di cui si è speso, solamente nel Lazio, poco più del 50% per una superficie di 52 ettari. La mancanza dei Piani di gestione delle aree Natura 2000 (obbligatori per l'attuazione della misura) è sicuramente la principale causa di questi risultati. Inoltre, lo scarso successo della misura potrebbe trovare spiegazione nel fatto che i costi relativi alle spese tecniche non venissero riconosciuti e che, per l'ottenimento degli atti autorizzativi, fosse necessario

sostenere elevati oneri burocratici, elementi che contribuiscono a creare la percezione che il massimale a ettaro previsto dalla misura sia veramente troppo esiguo.

La strategia nazionale riserva particolare attenzione al sistema delle aree protette individuate dalla normativa comunitaria (zone svantaggiate, Sic, Zps, Zvn e rete Natura 2000) e ad altri luoghi di grande pregio naturale. Il Psn insisteva infatti, molto sulla necessità di individuare una correlazione tra gli strumenti di pianificazione forestale regionale e i piani di gestione dei siti ad alta valenza naturale (Rete Natura 2000, Riserve, Parchi ecc.), tenendo anche conto che l'attività selvicolturale ha storicamente contribuito, e tuttora contribuisce in maniera determinante, al mantenimento di questi ecosistemi<sup>65</sup>.

La misura silvo-ambientale (225), è stata attivata da sei regioni (Friuli-Venezia Giulia, Campania, Umbria, Veneto, Sardegna, Toscana) con l'obiettivo di compensare i mancati redditi e/o i costi aggiuntivi sostenuti da coloro che assumono volontariamente impegni silvo-ambientali volti ad accrescere la biodiversità, preservare l'alto valore degli ecosistemi forestali e rinforzare il valore protettivo delle foreste. Gli interventi di gestione forestale previsti dalla misura non modificano la destinazione produttiva degli ambiti di applicazione, ma introducono nuove modalità di gestione più sostenibili sotto il profilo ambientale.

Pur non avendo subito una eccessiva rimodulazione la misura ha registrato una spesa a livello nazionale quasi 23 milioni di euro sui 37 milioni impegnati, raggiungendo con 996 domande approvate quasi 86 mila ettari di bosco. Con questa misura i Psr hanno quindi, sostenuto la promozione e la diffusione di pratiche volontarie aggiuntive ai normali criteri di gestione (dati dall'osservanza delle Prescrizioni di Massima e di Polizia Forestale e dalla normativa regionale di riferimento), incentivando la gestione attiva sul territorio e fornendo la possibilità di valorizzare le proprietà forestali. I pagamenti silvo-ambientali rappresentano ancora oggi una misura di complessa applicazione nel contesto italiano visto che nel nostro paese sono già presenti standard minimi di gestione molto più vincolanti rispetto a quelli posseduti da altri Stati membri. Nonostante ciò si è registrato un discreto interesse da parte dei beneficiari, soprattutto nel caso delle superfici forestali che sono incluse in piani di area vasta.

La difficile attuazione di questa misura è sicuramente dovuta all'assenza di un quadro normativo certo a livello nazionale che definisca gli interventi silvo-ambientali. Quadro che è arrivato solamente nel 2010 con l'emanazione del decreto ministeriale "Criteri minimi nazionali concernenti le buone pratiche forestali ai fini dell'applicazione della misura pagamenti silvo-ambientali" (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 74 del 30 marzo 2010 – 10A03605). Inoltre, al fine di agevolare l'utilizzo degli aiuti comunitari, nell'ambito delle attività della Rete Rurale Nazionale, è stato anche realizzato, nel 2010, il documento "Valutazione della congruenza dei premi per la misura 225 - Pagamenti silvo-ambientali". Questo documento fornisce chiarimenti e indicazioni metodologiche

<sup>65</sup> Per approfondimenti si rimanda al contributo tematico del Psn "Biodiversità e paesaggio"; È anche utile ricordare che circa il 30% delle formazioni forestali presenti nel nostro paese è compreso in aree protette incluse nell'elenco ufficiale redatto dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio o nell'elenco ufficiale dei siti individuati sulla base della Direttiva 92/43/CEE Natura 2000, per la gestione delle quali dovrebbero essere attivate risorse aggiuntive rispetto a quelle dei Psr.

relativamente all'attività di giustificazione economica dei premi previsti per la misura 225 che le Regioni e le Province Autonome hanno realizzato in base alle disposizioni degli articoli 48 e 53 del Regolamento CE n. 1974/2006.

L'attivazione da parte di diciannove Psr della misura 227 (Investimenti non produttivi) ha permesso di avviare processi di miglioramento della biodiversità delle foreste (attraverso la diversificazione strutturale dei boschi cedui, la rinaturalizzazione delle fustaie di conifere di origine artificiale, il recupero dei castagneti da frutto e la creazione di ambienti umidi), di aumentare la CO<sub>2</sub> stoccata negli ecosistemi forestali (mediante avviamento dei cedui all'alto fusto ed interventi di diradamento dei cedui avviati), e di potenziare l'uso sociale delle foreste (mediante interventi per la loro fruizione turistico-ricreativa). Gli interventi promossi dalla misura 227 risultavano in generale, connessi agli impegni di cui alle misure 221, 223, 225 e 226, in quanto finalizzati alla valorizzazione in termini di pubblica utilità delle foreste e dei boschi. L'analisi degli interventi proposti nei Psr ha evidenziato come l'efficacia degli investimenti non produttivi oggetto di sostegno – in relazione all'obiettivo di “rafforzamento delle zone forestali in termini di pubblica utilità” – sia dipeso infatti, fortemente dalla capacità (in primo luogo da parte del soggetto proponente) di integrare l'intervento stesso nell'ambito (e a supporto) di un più ampio e organico programma di valorizzazione su scala locale.

La misura ha raggiunto il 90% della spesa prevista subendo una riduzione del budget programmato di soli 2 punti percentuali (rispetto a quanto indicato complessivamente dai 19 Psr regionali che l'hanno attivata nel 2008 (1.637.258 euro). Sebbene i risultati della misura si attestino, nel complesso, su tassi comunque inferiori alle attese, l'efficacia della misura è stata, superiore alle aspettative, specialmente per ciò che riguarda la realizzazione di opere di pubblica utilità non vantaggiose dal punto di vista economico privato, ma che comportano una gestione migliorativa del territorio e una migliore fruibilità dello stesso. L'importanza ecologica e sociale degli interventi realizzati vede tra le varie tipologie:

- la rinaturalizzazione di fustaie,
- la ricostituzione di aree aperte all'interno dei boschi al fine di aumentare la variabilità spaziale e la biodiversità,
- la creazione e la sistemazione della sentieristica e della viabilità minore forestale,
- investimenti conservativi del territorio con ingegneria naturalistica con preferenza per interventi a gravità o a secco, la realizzazione o ripristino di piazzole di sosta, di aree picnic, di punti panoramici, la confinazione, le recinzioni, le staccionate rustiche e la tabellazione,
- la realizzazione o ripristino di giardini botanici e altri interventi didattici e divulgativi in bosco.

In conclusione, anche per questo periodo di programmazione si continua a registrare una generale scarsa attenzione politica da parte delle amministrazioni regionali alla materia forestale. Inoltre, l'attenzione alla materia purtroppo anche a livello nazionale non ha trovato sostegno, coordinamento e indirizzo comune. Pur rappresentando un ambito

di intervento dalle ampie potenzialità in termini di tutela e prevenzione del territorio e di sviluppo delle economie locali in contesti rurali e di aree interne, la materia forestale è stata trattata dalle programmazioni regionali e affrontata con scarsa lungimiranza e poca convinzione, limitando gli interventi a una consolidata procedura principalmente volta a garantire un sostegno diretto a potenziali beneficiari e una efficacia di spesa ai programmi. Misure di fondamentale importanza per la tutela, gestione e prevenzione dai disastri naturali come gli incendi sono state gestite in troppi casi, in modo inadeguato e non coerente alle reali necessità territoriali ed esigenze di interesse pubblico. Poca attenzione è stata data, inoltre, alle opportunità che le misure forestali a investimento offrivano soprattutto in termini di sviluppo socioeconomico nei territori rurali e per un settore in emergente sviluppo nell'ambito della *green economy* e bioeconomia, come quello forestale. La principale causa a una attuazione disomogenea delle misure forestale sul territorio italiano, con profonde sperequazioni nei livelli di spesa e nei risultati ottenuti tra una regione e l'altra, rimane legato alla mancanza di coordinamento e indirizzo nazionale. Un coordinamento e un indirizzo non solo politico ma soprattutto tecnico che permetta di condividere percorsi e impegni minimi da tutte le amministrazioni garantendo un livello accettabile in termini di risorse da impegnare e risultati da ottenere.

## **Bibliografia**

- AA.VV. (2018.a), Rapporto di sintesi “Foreste e cambiamento climatico”, Rete Rurale Nazionale - MIPAAF, Roma. [http://antares.crea.gov.it:8080/documents/10179/176417/foreste\\_e\\_cambiamento\\_climatico.pdf](http://antares.crea.gov.it:8080/documents/10179/176417/foreste_e_cambiamento_climatico.pdf).
- AA.VV. (2018.b), *I principali risultati dei PSR 2007-2013: sintesi delle valutazioni ex post. Documento di analisi*. Rete Rurale Nazionale - MIPAAF, Roma. ISBN 9788899595814.
- Birgit HM., Elands K., Freerk Wiersum; (2004), “Forestry and rural development in Europe: an exploration of socio-political discourses” in *Forest Policy and Economics*, Volume 3, Issues 1–2, Pages 5-16; [https://doi.org/10.1016/S1389-9341\(00\)00027-7](https://doi.org/10.1016/S1389-9341(00)00027-7).
- Cesaro, L., Gatto P., Pettenella D. (2008), “The Multifunctional Role of Forests – Policies Methods and Case Studies” in *EFI Proceedings* N. 55.
- Cesaro L., Pettenella D. (2003); “Forest measures planned within the Rural Development Plans in Italy” in *Italian Journal of Forest and Mountain Environments*, N.58; <http://ojs.aisf.it/index.php/ifm/article/view/608>.
- Cesaro L., Romano R. (2006), “Le politiche forestali” in Monteleone A. (a cura di), *La riforma dello sviluppo rurale: novità e opportunità*. Quaderno n. 1 - Strumenti per la programmazione 2007-2013, INEA, Roma .
- Cesaro, L., Romano R., (2007); *Le politiche forestali*. In *La riforma dello sviluppo rurale: novità e opportunità*, INEA Quaderno 1 Osservatorio Foreste INEA.
- Cesaro L., Romano R. (a cura di), (2008), *Politiche forestali e sviluppo rurale. Situazione, prospettive e buone prassi*. Quaderno n. 1 - Osservatorio Foreste, INEA, Roma. [www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1792](http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1792).

- Cesaro L., Romano R., Zumpano C. (2013), *Foreste e Politiche di sviluppo rurale: stato dell'arte, opportunità mancate e prospettive strategiche in Analisi e approfondimenti sul post 2013*. Quaderno 1 - Analisi e approfondimenti INEA sul post 2013, Roma; <http://dSPACE.crea.gov.it/bitstream/inea/466/1/SE5-1153.pdf>.
- European Commission (2013), *A new EU Forest Strategy: for forests and the forest-based sector. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. European Commission, Com(2013) 659 def., Bruxelles, p. 17.
- Marandola D., Romano R., Cesaro C. (2012), “Le foreste nelle politiche di sviluppo rurale: evoluzione e prospettive post 2013” in *Rete Rurale Magazine*, Numero 3, pp. 14-17;
- Marongiu S., Chiozzotto F., Cesaro L., (2017), *Interventi programmati, Priorità e Focus Area delle misure forestali nei Piani di Sviluppo Rurale 2014-2020. Analisi sulla Misura 8 e Misura 15*, Rete Rurale Nazionale 2014-2020 - MIPAAF, Roma. [www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17489](http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17489).
- Romano R., Cilli S. (2009), *Impatto delle misure forestali nello sviluppo rurale 2007-2013* in Atti del Terzo Congresso Nazionale di Selvicoltura, Taormina (ME), 16-19 ottobre 2008. Accademia Italiana di Scienze Forestali, p. 1141-1148.
- Romano R., Marandola D., (2012), “Risorse forestali nello sviluppo rurale 2014-2020. Nuove opportunità e vecchie esigenze” in *Sherwood - Foreste ed Alberi Oggi*, 18
- Sotte F. (a cura di), (2009), *La Politica di sviluppo rurale 2007-2013; Un primo bilancio per l'Italia*; Edizioni Tellus, ISBN 978-88-89110-13-3.



## **Sezione 3**

**Miglioramento della qualità della vita  
e diversificazione dell'economia nelle  
aree rurali**



# 1. La qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale

Giuseppe Gargano, Barbara Zanetti <sup>66</sup>

Nel modello di sviluppo delle aree rurali del periodo di programmazione 2007-2013, oltre all'esigenza di una migliore organizzazione del sistema produttivo, uno degli obiettivi prioritari ha riguardato il miglioramento dei servizi resi alle popolazioni e alle imprese delle aree rurali. L'assunto di base risiede nella consapevolezza che l'impulso alla creazione di nuove opportunità economiche nel contesto rurale trova un suo incentivo nel potenziamento delle risorse sociali e nei servizi a sostegno della qualità della vita e che la valorizzazione e la promozione del patrimonio ambientale, storico e culturale di un territorio può determinare un deciso miglioramento della sua attrattività che va a incidere positivamente sull'economia locale e sul rafforzamento, da parte della popolazione, della propria identità e del senso di appartenenza al territorio, favorendo la sua percezione come un bene comune.

Partendo da questi presupposti, la strategia nazionale definita sulla base degli Orientamenti strategici comunitari ha previsto nell'ambito dell'asse 3, dedicato al "Miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale" l'attivazione delle seguenti misure: Diversificazione verso attività non agricole (misura 311), Sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese (misura 312), Incentivazione di attività turistiche (misura 313), Servizi di base per l'economia e per la popolazione rurale (misura 321), Rinnovamento e sviluppo dei villaggi (misura 322) e Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale (misura 323).

Mentre le prime tre misure sono rivolte a favorire la diversificazione delle fonti di reddito delle aziende agricole e a promuovere la realizzazione di nuove attività economiche per lo sviluppo delle comunità rurali, attraverso il mantenimento o l'aumento delle opportunità di lavoro e favorendo l'incremento dell'attrattività dei territori, le ultime tre sostengono la realizzazione di interventi diretti a rafforzare il contesto socio-culturale nonché economico e ambientale dei territori rurali, con il fine di migliorare nel complesso la qualità della vita della popolazione residente e favorire l'avvio di nuove attività imprenditoriali.

<sup>66</sup> Giuseppe Gargano ha redatto i paragrafo 1.2, Barbara Zanetti il paragrafo 1.1

### **1.1 Il sostegno alla diversificazione dell'economia rurale**

Le misure 311, 312 e 313 sono state definite con lo scopo specifico di sostenere lo sviluppo socioeconomico dei territori rurali attraverso la realizzazione di interventi diretti a favorire la diversificazione economica delle imprese agricole, la creazione di microimprese e lo sviluppo del turismo locale. Si tratta di interventi già proposti nei Programmi operativi regionali e nei Programmi di sviluppo rurale della programmazione 2000-2006 e che nel periodo 2007-2013 si contraddistinguono per una portata più ampia in termini di campo di applicazione delle azioni e dei beneficiari, di concentrazione territoriale degli interventi e per la possibilità di essere attuati secondo la modalità dell'approccio integrato (Gaudio G., 2010).

In Italia, all'avvio della programmazione, le imprese agricole rurali che realizzano attività remunerative oltre a quella prettamente agricola risultano poco più di 76.000 (circa il 5% del totale)<sup>67</sup> e per lo più locate nel Nord. Di queste, poco più del 40% ha optato per la realizzazione di attività che rappresentano un'estensione di quella agricola come, ad esempio, la trasformazione di prodotti agricoli e silvicoli, la produzione di energia da fonti rinnovabili, l'acquacultura. La restante parte delle aziende, invece, ha diversificato la propria attività esercitando funzioni che vanno aldilà di quella meramente agricola investendo, ad esempio, nell'offerta agrituristica o in attività didattico-educative e/o ricreative oppure promuovendo l'offerta di prodotti artigianali e garantendo la cura del verde locale. Ciò che emerge dalla lettura dei dati statistici è che, nonostante la diversificazione consenta agli imprenditori di acquisire ulteriori entrate economiche rispondendo così agli effetti della crisi economica e al conseguente declino dei redditi, si registra ancora una quota relativamente modesta di imprese agricole multifunzionali e che quindi possono promuovere, a livello locale, nuova occupazione e fornire servizi di pubblica utilità nelle aree rurali.

Con specifico riferimento alle imprese, la Commissione europea, puntando alla valorizzazione del loro ruolo multifunzionale, ha mirato al perseguimento di un duplice obiettivo: incrementare la loro capacità competitiva evitando una eventuale uscita dal mercato e offrire alle micro e piccole imprese operanti nelle aree rurali un'opportunità di integrazione intersettoriale (ad es. agricoltura sociale, servizi alla comunità locale, fattorie didattiche) capace di attenuare nei territori le minacce di emarginazione e di abbandono da parte della popolazione locale.

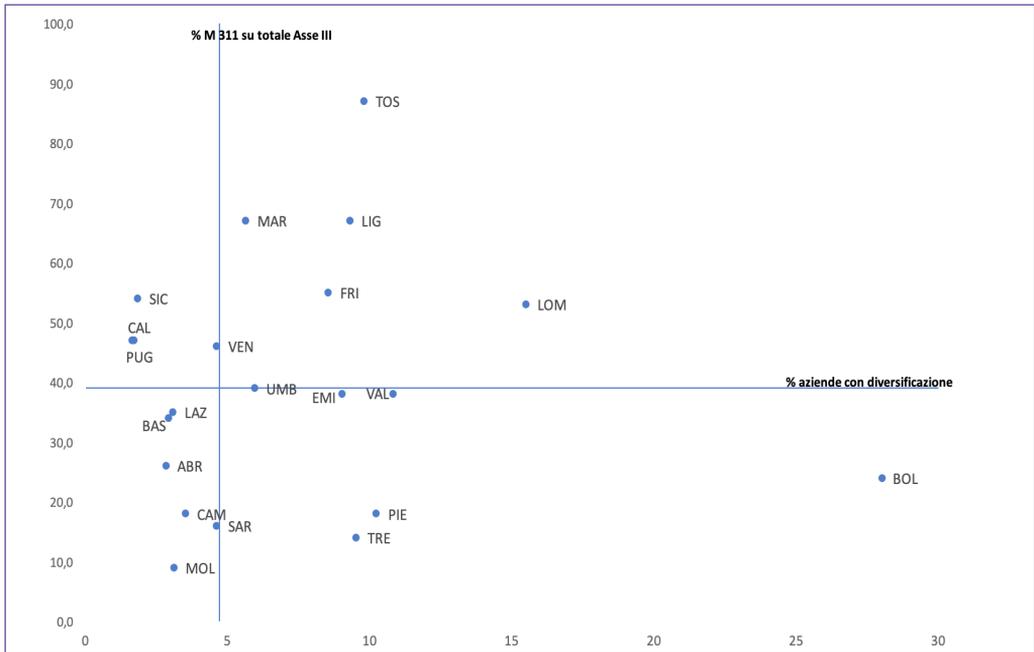
Nell'ambito dell'attuazione della politica di sviluppo rurale a livello nazionale, le Autorità di gestione dei Psr hanno orientato il sostegno all'economia rurale investendo le risorse dedicate al miglioramento della qualità della vita prevalentemente nella diversificazione delle attività delle aziende agricole (misura 311). La programmazione è stata infatti avviata destinando a questa finalità un importo pari a poco più di 590 milioni di euro che, nel corso della sua attuazione, ha registrato un incremento del 35%, raggiungendo un ammontare pari al 76% delle risorse complessivamente destinate alla diversificazione e al 40% di quelle dell'Asse 3 (tabella 1.1).

<sup>67</sup> Istat censimento dell'Agricoltura 2010

**Tabella 1.1 - Risorse pubbliche per le Misure dedicate alla "Diversificazione"**

Regione o Provincia Autonoma	Risorse pubbliche programmate								Spesa pubblica al 31/12/2015						
	al 31 dic 2008 a	al 31 dic 2015 b	311	311/b	312	312/b	313	313/b	Spesa totale c	311	311/c	312	312/c	313	313/c
Abruzzo	4.914	17.360	11.300	65,1%	541	3,1%	5.519	31,8%	16.332	10.886	66,7%	377	2,3%	5.070	31,0%
Basilicata	45.366	26.857	20.391	75,9%	489	1,8%	5.976	22,3%	22.294	17.802	79,9%	463	2,1%	4.029	18,1%
Bolzano	9.785	9.335	6.785	72,7%	-	-	2.550	27,3%	8.574	6.613	77,1%	-	-	1.961	22,9%
Calabria	58.407	61.842	50.198	81,2%	1.985	3,2%	9.659	15,6%	55.637	45.662	82,1%	1.055	1,9%	8.920	16,0%
Campania	101.392	89.923	44.252	49,2%	21.421	23,8%	24.249	27,0%	69.890	47.915	68,6%	21.952	31,4%	23,65	0,0%
Emilia- Romagna	38.636	39.849	37.102	93,1%	-	-	2.747	6,9%	40.028	37.282	93,1%	-	-	2.747	6,9%
Friuli-Venezia G.	13.391	16.322	12.925	79,2%	2.996	18,4%	401	2,5%	16.143	12.812	79,4%	2.930	18,1%	401	2,5%
Lazio	35.733	35.713	24.701	69,2%	412	1,2%	10.601	29,7%	33.467	22.115	66,1%	251	0,8%	11.102	33,2%
Liguria	10.778	11.003	10.298	93,6%	464	4,2%	241	2,2%	10.803	10.115	93,6%	448	4,1%	241	2,2%
Lombardia	61.541	58.430	51.388	87,9%	2.466	4,2%	4.576	7,8%	57.929	50.919	87,9%	2.466	4,3%	4.544	7,8%
Marche	32.970	27.318	26.208	95,9%	-	-	1.110	4,1%	27.223	26.349	96,8%	-	-	873	3,2%
Molise	13.500	2.867	2.500	87,2%	367	12,8%	-	-	1.841	1.739	94,5%	101	5,5%	-	0,0%
Piemonte	31.055	28.017	13.216	47,2%	9	0,0%	14.791	52,8%	27.548	12.745	46,3%	9	0,0%	14.793	53,7%
Puglia	25.000	26.300	25.300	96,2%	-	-	1.000	3,8%	24.164	23.393	96,8%	-	-	770	3,2%
Sardegna	10.000	10.745	8.569	79,7%	-	-	2.176	20,3%	8.299	6.766	81,5%	-	-	1.533	18,5%
Sicilia	95.915	170.330	129.382	76,0%	30.448	17,9%	10.500	6,2%	161.205	135.407	84,0%	15.575	9,7%	10.223	6,3%
Toscana	88.107	54.000	54.000	100,0%	-	-	-	-	54.382	54.382	100,0%	-	-	-	0,0%
Trento	5.757	7.321	4.321	59,0%	-	-	3.000	41,0%	6.645	3.794	57,1%	-	-	2.851	42,9%
Umbria	47.892	54.470	31.339	57,5%	2.800	5,1%	20.331	37,3%	56.092	33.605	59,9%	2.459	4,4%	20.028	35,7%
Valle d'Aosta	7.299	8.705	4.654	53,5%	-	-	4.051	46,5%	8.583	4.542	52,9%	-	-	4.041	47,1%
Veneto	28.450	25.304	22.200	87,7%	36	0,1%	3.068	12,1%	25.481	22.371	87,8%	36	0,1%	3.073	12,1%
<b>Totale</b>	<b>785.890</b>	<b>782.012</b>	<b>591.030</b>	<b>75,6%</b>	<b>64.436</b>	<b>8,2%</b>	<b>126.546</b>	<b>16,2%</b>	<b>732.560</b>	<b>587.213</b>	<b>80,2%</b>	<b>48.122</b>	<b>6,6%</b>	<b>97.225</b>	<b>13,3%</b>

Fonte: ns. elaborazione su dati Relazioni Annuali di Esecuzione 2015 e Valutazioni ex post

**Grafico 1.1 – Relazione tra il finanziamento della misura 311 e la presenza di aziende diversificate**

Fonte: ns. elaborazioni su dati Annual Financial Report Implementation 2015 (CE) e Istat 2010

L'analisi dei dati relativi al rapporto tra l'incidenza delle risorse finanziarie della misura 311 e il totale dell'Asse 3 e quella relativa all'incidenza delle imprese agricole diversificate sul totale, evidenziano un comportamento da parte delle regioni piuttosto variegato (grafico 1.1). Considerando l'incrocio degli assi come il valore medio nazionale dato dal 40% di risorse stanziato a sostegno della diversificazione sul totale dell'Asse 3 e la presenza di circa il 5% di aziende agricole diversificate sul territorio nazionale, la distribuzione dei dati evidenzia il permanere di un maggior interesse a investire nei processi di diversificazione in agricoltura da parte delle regioni del Nord Italia per le quali si rileva un numero di imprese diversificate vicino o superiore al 10% (Toscana, Lombardia, Valle d'Aosta, Liguria e Friuli Venezia Giulia).

Tra le regioni del Sud, soltanto Sicilia, Calabria e Puglia hanno investito risorse per un ammontare superiore alla media mentre le altre confermano, invece, un basso interesse nei confronti dei processi di diversificazione. In particolare, si evidenzia il Molise che con una presenza molto modesta di imprese diversificate (< 5%) assorbe un importo pari al 9% delle risorse stanziato nell'Asse 3.

La lettura dei bandi emessi a livello regionale per l'attuazione della misura 311 che hanno interessato poco più di 5.600 beneficiari, ha evidenziato un forte orientamento verso la realizzazione di investimenti diretti a sviluppare e/o consolidare da un lato l'offerta agrituristica o altre forme di ospitalità (ristorazione, agricamping, ecc.) e dall'altro

la produzione e la vendita di energia ottenuta da fonti rinnovabili. Nel primo caso si tratta di un'attività connessa a quella agricola non particolarmente innovativa e largamente diffusa su tutto il territorio nazionale ma che tuttavia, al di là dell'ospitalità, consente all'impresa di attivare ulteriori iniziative remunerative che vanno dalla promozione dei propri prodotti agricoli, trasformati e non, all'organizzazione di attività ricreative, culturali e/o di pratica sportiva. In particolare, si evidenzia che, anche se in presenza di differenze a livello regionale, sempre più imprese optano per il ricorso alla trasformazione e alla commercializzazione dei prodotti in quanto, potendo controllare il prezzo di vendita degli stessi, ripongono nella vendita diretta una concreta possibilità di sviluppo del valore aggiunto delle loro produzioni.

L'introduzione in azienda della produzione di energia da fonti rinnovabili, ritenuta un'attività "sicura" dal punto di vista reddituale, ha consentito non solo lo sviluppo e il consolidamento di una valida attività remunerata connessa a quella agricola, ma anche il contributo alla tutela e alla manutenzione del territorio e dell'ambiente. Infine, la linea d'intervento più innovativa è rappresentata dalla "fattoria sociale" intesa come l'insieme delle attività agricole connesse alla promozione di azioni di inclusione sociale e lavorativa, di servizi utili per la vita quotidiana, di attività educative che affiancano quelle con finalità terapeutica. Si tratta di attività gestite in modo volontario e al di fuori di ogni specifica collocazione ma che nell'ambito della programmazione regionale 2007-2013 hanno potuto usufruire degli strumenti a disposizione della diversificazione delle imprese. In quasi tutti i Psr, infatti, sono presenti misure per l'avvio di attività e di servizi sociali all'interno delle imprese agricole e misure per l'informazione e la formazione degli addetti in questo settore (RRN, 2014).

A questi se ne aggiungono diversi altri che vanno, ad esempio, dalla trasformazione dei prodotti e la loro vendita, alla custodia degli animali domestici e alla gestione del verde pubblico. Nel complesso, si tratta di interventi che, hanno fornito servizi e "animato" i territori rurali favorendo da un lato l'integrazione del reddito agricolo e dall'altro, l'aumento della loro attrattività stimolando in maniera positiva la domanda turistica e la residenza della popolazione locale. Tuttavia, il contributo all'incremento dell'occupazione si è rilevato contenuto. Dalla lettura degli indicatori di risultato, infatti, emerge che relativamente ai posti di lavoro creati, è stato raggiunto il 68% dell'obiettivo target indicato nei documenti di programmazione; nelle Regioni italiane, ad eccezione di Emilia-Romagna, Toscana, Veneto e Calabria, i risultati conseguiti si sono attestati al di sotto dell'obiettivo programmato. Il dato è da attribuire senz'altro a una sovrastima dell'obiettivo target definito in sede di programmazione che in molti casi non ha tenuto conto, con molta probabilità, sia del fatto che le attività delle imprese agricole italiane coinvolgono per lo più i familiari dell'imprenditore agricolo e che il processo di diversificazione avrebbe in qualche modo contribuito a "ufficializzare" la loro attività lavorativa, sia che, soprattutto nel caso dell'agriturismo, si tratta di attività stagionali che richiedono la presenza di personale in un limitato arco temporale. Infatti, pur in presenza di una informazione non completa per tutte le regioni italiane, dai dati disponibili emerge che l'attuazione della misura ha favorito l'incremento dell'occupazione femminile, partico-

larmente vocata allo svolgimento dell'accoglienza agrituristica, dell'attività didattica e della vendita diretta, nonché quella giovanile, grazie anche, e soprattutto, all'attuazione del cosiddetto "pacchetto giovani"<sup>68</sup> (cfr. cap. 2 sez. 1).

La misura 312 ha promosso l'imprenditorialità delle aree rurali e il rafforzamento del tessuto economico attraverso la creazione e lo sviluppo di microimprese nei settori dell'artigianato, del turismo, dell'agroalimentare e delle energie rinnovabili. Nel corso dell'attuazione ha subito una rilevante contrazione della sua dotazione finanziaria pari al 26% che ha portato l'ammontare delle risorse a poco più di 64 milioni di euro (8% delle risorse destinate alla diversificazione).

Inoltre, dalla lettura dei rapporti di valutazione ex post, emerge un quadro di interventi che hanno per la maggior parte promosso, attraverso il sostegno all'acquisto di macchinari e impianti, lo sviluppo di microimprese artigianali, commerciali e di trasformazione dei prodotti agricoli per lo più già esistenti, interessando poco più di 700 beneficiari. Nei confronti della ricettività turistica sono state finanziate tipologie d'intervento ritenute tradizionali come la piccola ricettività extra-alberghiera (*bed & breakfast*, affittacamere, *country house*) che pur colmando alcuni vuoti dell'offerta turistica presente in alcune aree rurali tendono a rispondere a una domanda turistica di fascia medio-bassa che interessa piccole imprese scarsamente strutturate e poco innovative (Agriconsulting, 2016).

Tuttavia, va segnalato che in alcuni casi sono stati finanziati interventi di diversificazione più innovativi connessi alla tutela e alla manutenzione del territorio e dell'ambiente quali, ad esempio, il ripristino e la manutenzione degli ambienti naturali, il decespugliamento e la pulizia di alvei fluviali, la manutenzione di strade e sentieri, le piccole opere di ingegneria naturalistica e le attività di sgombero della neve.

Anche per questa misura si è rivelato modesto il contributo alla creazione dei posti di lavoro: i dati disponibili indicano, infatti, che solo il 36% dell'obiettivo programmato è stato raggiunto. Per l'investimento e per l'impatto generato, la misura di per sé si è rilevata quindi poco performante. Il ricorso<sup>69</sup> e l'attuazione sono state influenzate da un lato, dalla disponibilità per le imprese non agricole di un ventaglio di opzioni di finanziamento con meno vincoli di natura finanziaria – amministrativa e molto più ampio di quello disponibile per le imprese agricole e dall'altro, da un'informativa sulle opportunità offerte che non è stata in grado di raggiungere adeguatamente i potenziali beneficiari (Lattanzio e Consel, 2016).

Infine, con lo scopo di incentivare e promuovere le attività turistiche nei territori rurali, la misura 313, rivolta agli operatori economici locali (enti locali, aree parco, Gal, ecc.), ha sostenuto la realizzazione di investimenti volti a migliorare il contesto rurale in

68 Il pacchetto giovani costituisce uno strumento in grado di offrire al giovane agricoltore la possibilità di usufruire dell'integrazione combinata di più misure oltre a quella del premio di insediamento. Tra le misure maggiormente interessate dall'attuazione del pacchetto insieme alla misura a sostegno degli investimenti materiali (121) vi è quella rivolta alla diversificazione delle attività agricole.

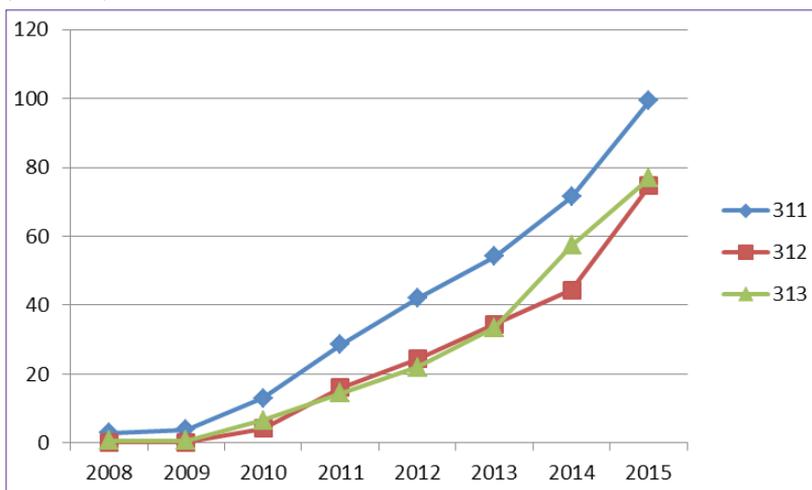
69 Sono tredici le Regioni che hanno attivato la misura: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Sicilia, Valle d'Aosta, Veneto.

termini naturalistici e paesaggistici, di servizi alle imprese e di infrastrutturazione (centri di informazione turistica, itinerari turistici, strutture ricreative, ecc.). Gli interventi realizzati hanno interessato poco meno di 1.700 beneficiari superando del 17% il target inizialmente programmato e, nel corso della programmazione, la misura ha subito un incremento delle risorse inizialmente destinate passando da 120 a 126 milioni di euro. Si ferma al 48% il peso dei posti di lavoro creati.

I rapporti di valutazione ex post evidenziano che l'attuazione della misura si è concretizzata prevalentemente nella realizzazione di percorsi tematici (cultura, storia, natura, enogastronomia), di itinerari attrezzati e piste ciclabili, di strutture di piccola ricezione, di centri di informazione turistica, nella fornitura di servizi per il turismo ma anche di interventi diretti a riqualificare le strutture architettoniche e/o di sistemazione delle aree verdi. Si tratta in gran parte di interventi che non hanno un diretto impatto sulla qualità della vita nelle aree rurali ma che sono strumentali al potenziamento della loro attrattività attraverso il miglioramento e la valorizzazione del paesaggio. Tuttavia, le potenziali ricadute positive di questi interventi sul territorio e sugli operatori economici locali risultano condizionate dalla capacità degli stessi di fare sistema con le altre operazioni realizzate sul territorio.

L'analisi dei dati relativi all'avanzamento della spesa pubblica sugli importi programmati nel corso del periodo di programmazione evidenzia, per tutte e tre le misure, una difficoltà di carattere attuativo che ha fortemente condizionato la capacità di spesa. Oltre il 50% della spesa pubblica programmata risulta infatti, sostenuta nell'ultimo biennio ma mentre la misura 311 completa il suo impegno, le misure 312 e 313 chiudono l'attuazione realizzando, nonostante i diversi ridimensionamenti finanziari effettuati, rispettivamente il 75% e il 77% della stessa (grafico 1.2).

**Grafico 1.2 - Andamento della spesa pubblica delle misure di diversificazione economica (valori %)**



Fonte: ns. elaborazioni su dati Relazioni Annuali di Esecuzione 2015 e Valutazioni ex post

Le motivazioni alla base di questa difficoltà sono diverse. Da un lato, ha sicuramente pesato l'incertezza di carattere procedurale che ha caratterizzato l'attuazione dell'Asse 3 in generale ma in particolare le misure che sono state attuate tramite l'approccio Leader. Occorre evidenziare, infatti, che in diversi Psr alcune delle misure e/o azioni non previste a titolarità regionale, sono state attuate nell'ambito dell'Asse 4 mediante l'approccio Leader e quindi inserite all'interno dei Piani di sviluppo locale dei Gal e finanziate con la misura 413 "Strategie di sviluppo locale - qualità della vita/diversificazione". Questa scelta non solo giustifica in parte il ritardo di implementazione a causa di una poco chiara e complessa procedura attuativa, ma anche le modeste entità delle risorse assegnate in particolare alle misure 312 e 313.

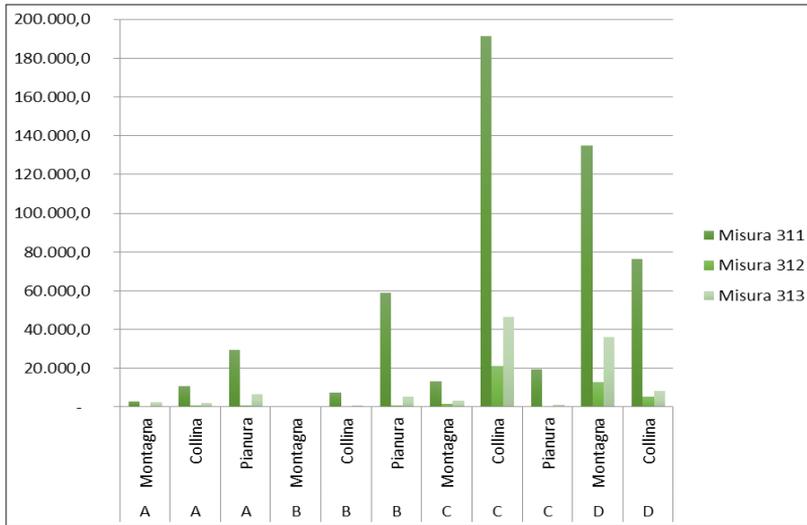
Non meno rilevante nel condizionare la performance delle misure è stata anche la difficile congiuntura economica che ha caratterizzato la passata programmazione: gran parte delle rinunce al finanziamento da parte dei beneficiari infatti, sono ricondotte alla difficoltà che gli stessi hanno incontrato nell'accedere al credito per garantire la copertura di parte dell'investimento approvato.

I dati Agea relativi ai pagamenti effettuati consentono di poter compiere una lettura della distribuzione territoriale delle risorse finanziarie investite nella diversificazione delle imprese agricole. Dall'analisi dei dati emerge che le risorse si sono concentrate nelle aree rurali classificate intermedie (aree C) e in quelle con problemi di sviluppo (aree D) rispettivamente con il 42% e il 39% delle risorse complessive<sup>70</sup>. Nelle aree con problemi di sviluppo, il 67% delle risorse è stato destinato alla realizzazione di interventi volti a rivitalizzare le aree di montagna, territori ai margini dei processi di sviluppo territoriale interessati da fenomeni di emarginazione e di abbandono, mentre nelle tipologie di aree rurali intermedie e quelle ad agricoltura intensiva specializzata (aree B), le risorse sono state prevalentemente investite per la realizzazione di interventi di diversificazione in territori di collina e in pianura (grafico 1.3).

In particolare, nella figura 1.1, prendendo in considerazione la distribuzione a livello territoriale delle risorse relative alla misura 311 che, come abbiamo visto rappresenta poco meno dell'80% delle risorse assegnate all'Asse 3, oltre a confermare quanto sopra riportato, emerge che la spesa si è particolarmente concentrata nelle aree interne caratterizzate da una significativa distanza dai principali centri di offerta di servizi essenziali e in quelle particolarmente vocate al turismo (bassa Toscana, Umbria e Sicilia). Tuttavia, dalla lettura non rimane inosservata la concentrazione elevata di risorse nell'area metropolitana di Roma. Questo dato, rilevabile anche nel caso di altre misure del Psr è con molta probabilità da ricondurre in parte alla presenza della sede amministrativa/legale di alcune imprese e/o ai compensi delle strutture di consulenza aziendale.

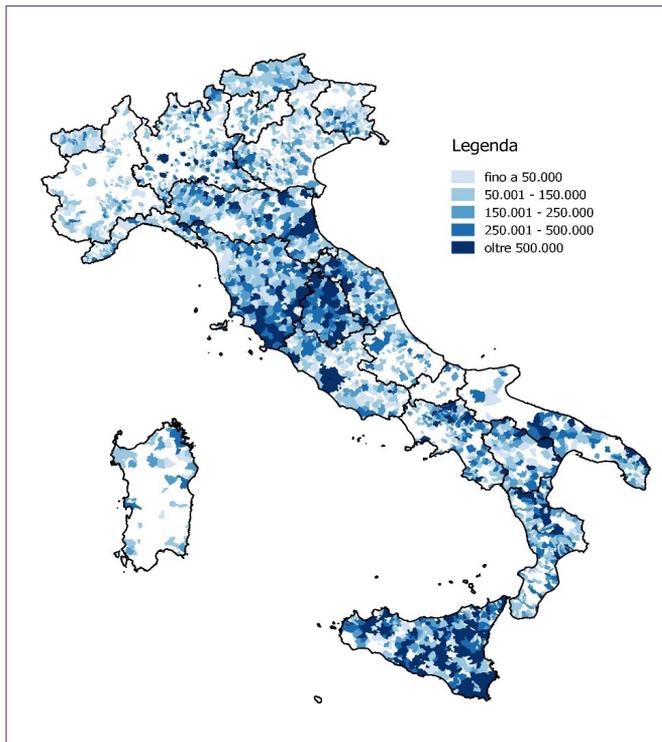
<sup>70</sup> La metodologia nazionale applicata nel Psn ha provveduto ad affinare la classificazione del grado di ruralità definita da Eurostat, individuando le seguenti tipologie di aree rurali: Aree urbane e periurbane (zone A); Aree ad agricoltura intensiva specializzata (zone B); Aree rurali intermedie (zone C); Aree rurali con problemi di sviluppo (zone D).

**Grafico 1.3 – Spesa pubblica erogata per le misure di diversificazione per zonizzazione rurale e altimetria (000 €)**



Fonte: ns. elaborazioni su dati Agea

**Figura 1.1 – Misura 311: Spesa pubblica erogata per comune (euro)**



Fonte: ns. elaborazioni su dati Agea

Concludendo, gli interventi realizzati per promuovere la diversificazione dell'economia rurale e quindi l'avvio di nuove attività, hanno operato sul fronte sia privato, interessando le aziende agricole e le microimprese, sia pubblico, sostenendo le attività turistico-culturali volte a stimolare nuove iniziative. Come ulteriore effetto, si evidenzia da parte dei beneficiari il rafforzamento del senso di appartenenza al territorio che gli interventi a sostegno della diversificazione hanno saputo generare contribuendo a determinare nel complesso ricadute positive in termini sia di partecipazione allo sviluppo del territorio che di radicamento.

Tuttavia, sono da evidenziare alcune criticità. Per non limitare la portata sul territorio degli effetti positivi derivanti dalle "nuove" attività delle imprese agricole è necessario che siano stimolati percorsi di integrazione o di messa a sistema tra quest'ultime e le attività condotte dalle altre imprese e dagli enti locali. Ciò comporta la necessità di un sistema di governance locale e/o l'attivazione di meccanismi istituzionali per un coordinamento tra i vari soggetti pubblici e privati necessari per l'elaborazione, gestione e realizzazione di una politica multifunzionale efficace e adattata alle specificità dei territori.

Con riferimento agli interventi offerti a sostegno della diversificazione, essi hanno rappresentato un'indubbia opportunità per modernizzare, consolidare e rafforzare la redditività delle aziende agricole in particolare di quelle di piccole dimensioni. Tuttavia, è da sottolineare che la regia delle Autorità di gestione nell'indirizzare tramite i bandi la diversificazione aziendale sui territori rurali, ha determinato una sorta di "appiattimento" delle scelte verso attività tendenzialmente tradizionali e considerate più "sicure" in termini di rendimento, come la ricettività agrituristica, gestita per lo più a livello familiare o l'installazione dei pannelli fotovoltaici per la produzione di energia rinnovabile. Ciò, oltre ad aver contribuito in maniera contenuta alla creazione dei posti di lavoro, ha lasciato un margine di operatività limitato alle imprese che avrebbero potuto diversificare diversamente rispondendo in maniera più consona alle proprie attitudini e più puntuale ai fabbisogni locali in termini di servizi al territorio e alla popolazione.

## **1.2 Il miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali**

Nel modello di sviluppo delle aree rurali, oltre all'esigenza di una migliore organizzazione del sistema produttivo, uno degli obiettivi prioritari ha riguardato il miglioramento dei servizi resi alla popolazione rurale. Rientrano in questa categoria i servizi all'infanzia, agli anziani, ai disabili, all'inserimento di immigrati, il miglioramento dei servizi di collegamento con le aree urbane e le aree di servizio (scuole, uffici, ospedali, ecc.), l'avviamento di attività culturali e ricreative (ecomusei, centri per l'accesso all'uso della multimedialità, biblioteche) nonché l'accessibilità alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Inoltre, la realizzazione e l'ammodernamento di piccole infrastrutture rurali a servizio della popolazione (acquedotti rurali, opere di elettrificazione, reti di accessibilità e mobilità, di informazione e comunicazione) incidono positivamente sullo sviluppo del territorio e sono il presupposto di base per favorire il miglioramento della qualità della vita. L'assunto di base è stata la consapevolezza che incentivare le risorse sociali e i servizi a sostegno della qualità della vita potesse raccogliere risorse immate-

riali e dare impulso alla creazione di opportunità economiche (De Sanctis C. e Torcia P., 2017). Partendo da questo presupposto, le seguenti misure sono rivolte prioritariamente al sostegno di interventi capaci di migliorare il contesto socioculturale, economico ed ambientale dei territori rurali, direttamente connesse con l'obiettivo di migliorarne la qualità della vita: Servizi di base per l'economia e per la popolazione rurale (misura 321); Rinnovamento e sviluppo dei villaggi (misura 322), Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale (misura 323).

In sintesi, mediante gli interventi previsti per le tre misure dedicate direttamente alla qualità della vita, l'obiettivo è stato quello di superare l'isolamento fisico e sociale, favorendo l'acquisizione, da parte della popolazione rurale, di una rinnovata coscienza e conoscenza del patrimonio culturale, del territorio e dell'ambiente attraverso processi di innovazione duraturi e riproducibili. In questo contesto, l'impostazione programmatica e i criteri generali di attuazione dei Psr hanno dimostrato coerenza tra gli obiettivi perseguiti rispetto agli specifici fabbisogni regionali e le priorità nazionali e comunitarie per lo sviluppo rurale, compiendo scelte chiaramente definite in termini di allocazione di risorse, beneficiari e criteri di selezione. Si evidenzia innanzitutto che le scelte dei Psr si sono concentrate in maniera prevalente sull'attuazione delle misure 321 e 323, mentre solo dieci regioni hanno investito nella misura 322<sup>71</sup> Quest'ultima probabilmente sconta un problema di sovrapposizione di interventi con le altre due misure, soprattutto in relazione alle azioni dedicate alla valorizzazione del patrimonio architettonico e storico culturale. Occorre evidenziare, tuttavia, che in diversi Psr alcune delle misure e/o azioni non previste dall'Asse 3 a titolarità regionale, sono state attuate nell'ambito dell'Asse 4 (misura 413) mediante l'approccio Leader e quindi inserite all'interno dei Psl dei Gal<sup>72</sup> Ciò giustifica le modeste dotazioni assegnate in alcune regioni alle misure rivolte alla qualità della vita; le risorse programmate dai Psr, rappresentano il 4,05% del totale delle risorse disponibili, con valori che variano dall'1,03% della Toscana all'11,87% del Molise.

All'interno dell'Asse 3, le tre misure assorbono poco più del 46% degli stanziamenti, con una parte maggioritaria di risorse destinate alla misura 321, attuata in ben venti Psr su ventuno e con un peso percentuale che ammonta a oltre il 55% delle risorse complessive destinate alla qualità della vita. La misura 322, seppur prevista in soli dieci Psr, ha beneficiato di stanziamenti più elevati (23,9%) rispetto alla misura 323 (20,8%), attuata a sua volta in 19 Psr (Cagliero R., Cristiano S. e Zanon D., 2017).

Nel corso della programmazione, i Psr hanno dovuto affrontare la sfida dell'adeguamento ai cambiamenti dei contesti socioeconomici che si sono verificati, inglobando innanzitutto gli elementi di novità introdotti dal pacchetto dell'*Health Check* e dagli interventi previsti dell'*European Economic Recovery Package* (Rp) coerentemente con i propri obiettivi prioritari e con i fabbisogni di intervento evidenziati dalle analisi Swot. Una di queste novità che ha avuto effetti diretti sulla qualità della vita, si riferisce alla diffusione della banda larga nelle aree rurali, ritenuta particolarmente importante per

71 Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Molise, Piemonte, Sicilia, Umbria, Valle d'Aosta.

72 Ad esempio: Psr Puglia misura 323 Azione 1 e 321 azione 1; Psr Sardegna misura 322 e azioni 1, 2, 3 e 4 della misura 321; Psr Toscana misure 322 e 323; Psr Valle d'Aosta misure 321 e 323.

il suo contributo al superamento delle problematiche derivanti dal *digital divide*, poiché l'accesso alle tecnologie informatiche evolute è ormai riconosciuto come uno dei bisogni primari per lo sviluppo sostenibile di un territorio.

Inoltre, la difficile congiuntura derivante dalla crisi economica internazionale di questi anni ha avuto ripercussioni anche sulla qualità della vita nelle aree rurali: i servizi essenziali hanno sofferto delle limitazioni di bilancio degli enti pubblici, principali soggetti attuatori di tali interventi e delle difficoltà delle imprese agricole che, in particolare per le misure di investimento, dovevano garantire la copertura finanziaria di una quota dell'iniziativa con risorse proprie oppure attraverso l'accesso al credito. A questa tipologia di criticità, le diverse Adg regionali hanno risposto mediante modifiche ai Psr, per lo più di carattere finanziario e/o finalizzate a correggere alcuni limiti dei meccanismi attuativi, a conferma della generale coerenza del disegno programmatico iniziale<sup>73</sup>. Un aspetto di maggiore interesse ha riguardato le variazioni finanziarie sia in termini di valore assoluto, sia nella loro incidenza percentuale sul totale delle risorse pubbliche. Tuttavia, la distribuzione delle risorse tra i quattro Assi, presenta una sostanziale invarianza nel periodo 2008-2015: all'Asse 3 nel 2015 risultano assegnati circa 1,58 miliardi di euro rilevando un incremento rispetto al programmato 2008 pari al 6,7%.

I dati indicano il mantenimento di una strategia di intervento focalizzata a rafforzare la competitività del sistema delle imprese agricole e di tutela ambientale e territoriale, evidenziando tuttavia una crescente attenzione al miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali. La variazione delle dotazioni delle misure dell'Asse 3 rileva, infatti, che l'incremento delle risorse registrato nel periodo 2008-2015 è stato quasi interamente dedicato alla misura 321 che ha inglobato al suo interno gli interventi sulla "banda larga"<sup>74</sup>. L'incremento delle risorse della misura compensa le lievi contrazioni delle misure 322 e 323, dovute essenzialmente all'adeguamento dei piani finanziari a seguito della presa d'atto di differenti livelli di partecipazione e di capacità progettuale dei soggetti beneficiari delle misure, fattori a loro volta influenzati dall'evoluzione dei fabbisogni di intervento. Nel complesso, la dotazione a disposizione delle tre misure è stata incrementata di circa 128 milioni di euro (+22,3%).

L'analisi dei valori complessivi di spesa al termine della programmazione conferma l'incidenza dei pesi percentuali rispetto alle dotazioni programmatiche. In termini di spesa, le misure della qualità della vita hanno utilizzato ben il 96,7% delle risorse programmate a fronte di un valore pari al 89,8% riferito alle altre misure dell'Asse 3 sulla diversificazione e misure trasversali (tabella 1.2).

<sup>73</sup> In generale, per l'elaborazione della rimodulazione dei piani finanziari, si è rilevato che le Adg hanno agito secondo alcune linee di indirizzo comuni: il rispetto degli impegni giuridicamente vincolanti assunti nei confronti dei beneficiari sulla base dei criteri di selezione approvati; l'esigenza di massimizzare il contributo di ciascuna misura agli obiettivi del Psr promuovendone il migliore avanzamento possibile verso i target stabiliti; la necessità di mettere in campo, ogni azione utile a garantire il raggiungimento degli obiettivi annuali di spesa, soprattutto in vista della chiusura della programmazione.

<sup>74</sup> La dotazione complessiva di risorse Hc+Rp programmata ammonta a circa 700 milioni di euro, di cui 151,08 per l'Asse 3.

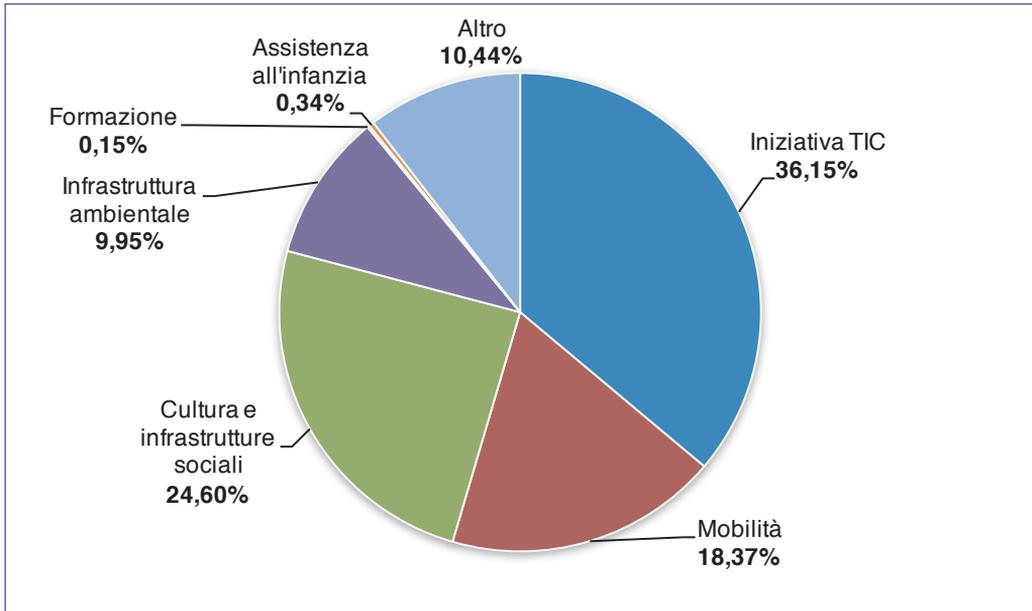
**Tabella 1.2 - Risorse pubbliche per le Misure dedicate alla "Qualità della vita"**

REGIONI	Risorse pubbliche programmate								Spesa pubblica al 31.12.2015							
	al 31 dic 2008 (a)	al 15 ott 2015 (b)	321	M321 % (b)	322	M322 % (b)	323	M323 % (b)	Totale spesa (c)	c/b %	321	M321 % (c)	322	M322 % (c)	323	M323 % (c)
Abruzzo	17,31	25,76	20,58	79,89	1,73	6,72	3,44	13,35	24,98	96,97	20,28	81,18	1,26	5,04	3,44	13,77
Basilicata	18,14	33,22	18,51	55,72			14,71	44,28	32,60	98,13	20,85	63,96		0,00	11,75	36,04
Calabria	48,00	44,79	36,24	80,91			8,55	19,09	42,28	94,40	33,39	78,97		0,00	8,89	21,03
Campania	175,17	156,10	47,72	30,57	75,50	48,37	32,88	21,06	149,56	95,81	43,43	29,04	74,74	49,97	31,39	20,99
Emilia-Romagna	51,84	54,06	35,14	65,00	15,08	27,89	3,84	7,10	54,06	100,00	35,14	65,00	15,08	27,89	3,84	7,10
Friuli-Venezia G.	10,09	8,59	7,16	83,35			1,43	16,65	8,40	97,79	6,99	83,21		0,00	1,41	16,79
Lazio	32,04	33,81	17,56	51,94	9,78	28,93	6,48	19,17	36,16	106,95	19,02	52,60	10,86	30,03	6,29	17,39
Liguria	3,80	4,19	3,77	89,98	0,04	0,95	0,38	9,07	4,30	102,63	3,88	90,23	0,04	0,93	0,38	8,84
Lombardia	17,36	36,97	13,45	36,38			23,52	63,62	36,80	99,54	12,74	34,62		0,00	24,05	65,35
Marche	8,42	11,66	8,95	76,76			2,71	23,24	12,17	104,37	9,33	76,66		0,00	2,84	23,34
Molise	14,00	21,56	18,09	83,91	3,00	13,91	2,74	12,71	15,94	73,93	8,87	55,65	3,73	23,40	3,34	20,95
P.A Bolzano	18,50	18,41	17,14	93,10			1,28	6,95	18,51	100,54	17,23	93,08		0,00	1,28	6,92
P.A Trento	23,83	24,08	6,53	27,12			17,55	72,88	23,83	98,96	6,52	27,36		0,00	17,31	72,64
Piemonte	34,47	46,60	8,02	17,21	33,41	71,70	5,16	11,07	45,28	97,17	7,28	16,08	33,30	73,54	4,71	10,40
Puglia	12,00	22,06	20,06	90,93			2,00	9,07	25,93	117,54	24,26	93,56		0,00	1,67	6,44
Sardegna	6,00	41,71	41,21	98,80			0,50	1,20	44,15	105,85	43,96	99,57		0,00	0,20	0,45
Sicilia	43,00	61,34	37,31	60,82	16,70	27,23	7,33	11,95	47,43	77,32	28,68	60,47	14,09	29,71	4,66	9,83
Toscana	0,00	8,33	8,34	100,12					7,95	95,44	7,95	100,00		0,00		
Umbria	20,51	24,93	11,01	44,16	9,59	38,47	4,32	17,33	23,35	93,66	10,79	46,21	9,59	41,07	2,97	12,72
Valle d'Aosta	5,03	3,67			3,67	100,00			3,67	100,00		0,00	3,67	100,00		
Veneto	14,95	20,92	13,06	62,43			7,85	37,52	22,11	105,69	14,26	64,50		0,00	7,85	35,50
<b>TOTALE</b>	<b>574,46</b>	<b>702,76</b>	<b>389,85</b>	<b>55,47</b>	<b>168,50</b>	<b>23,98</b>	<b>146,67</b>	<b>20,87</b>	<b>679,46</b>	<b>96,68</b>	<b>374,85</b>	<b>55,17</b>	<b>166,36</b>	<b>24,48</b>	<b>138,27</b>	<b>20,35</b>

Fonte: elaborazione su dati delle Relazioni Annuali di esecuzione 2015 e Rapporti di valutazione ex post dei Psr 2007/2013 delle regioni italiane - 2016

Dall'analisi dei dati di realizzazione fisica emerge che per la misura 321 sono stati attuati quasi 2.700 interventi di cui la maggior parte riguardanti le infrastrutture legate al miglioramento dell'accesso delle popolazioni alle Tecnologie dell'Informazione e Comunicazione (Tic) con un assorbimento pari a circa il 59% della spesa pubblica erogata. Il costo medio per intervento è stato pari a circa 140 mila euro, con una punta massima registrata per gli interventi dedicati alle infrastrutture per Tic pari a circa 230 mila euro (grafico 1.4).

**Grafico 1.4 - Misura 321<sup>75</sup>: Interventi finanziati per tipologia**



Fonte: ns. elaborazione su dati Relazioni Annuali di Esecuzione 2015 e Rapporti di valutazione ex post

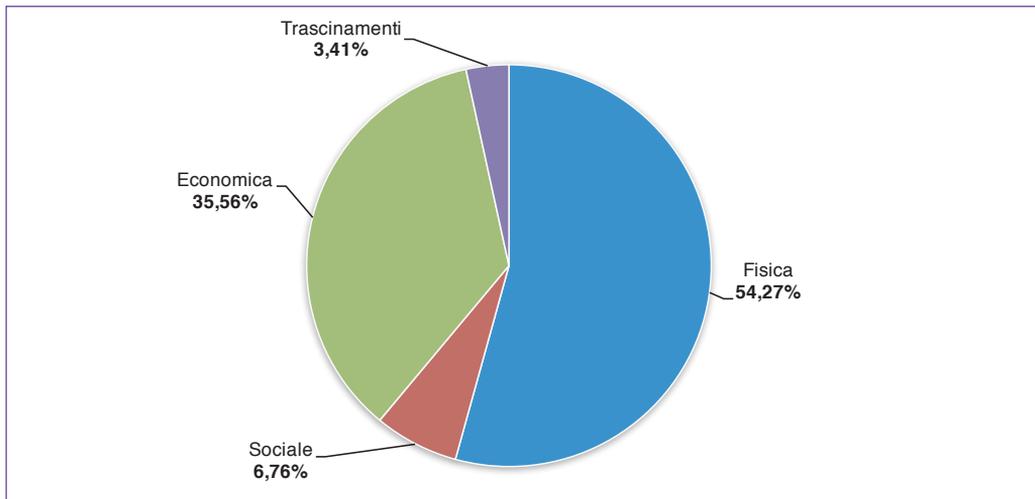
Gli interventi attuati sono stati i più diversificati tra quelli delle misure dedicate alla qualità della vita. Si va dalla realizzazione di ludoteche e biblioteche all'offerta di servizi sanitari per la popolazione, passando per interventi di miglioramento della rete idrica fognaria e della viabilità rurale locale, di realizzazione di impianti per la produzione di energia da biomassa e per migliorare i servizi di trasporto verso i centri urbani. Come detto in precedenza, la parte preponderante delle risorse è stata dedicata agli interventi infrastrutturali finalizzati al miglioramento dell'accessibilità alla rete internet attraverso la banda larga, con lo scopo prioritario di superare il *digital divide* esistente e di sviluppare la competitività del sistema delle imprese e delle aree rurali, inserendosi in modo del tutto coerente negli interventi prioritari di tipo sociale.

<sup>75</sup> Nella tipologia di azione "altro" sono ricompresi l'adeguamento di aree mercatali destinate alla vendita diretta, i centri informativi, interventi su case rurali (ad esempio i "masi") e piccoli tratti di strade rurali di collegamento, piccoli acquedotti rurali a servizio di famiglie e aziende agricole e operatori agrituristici, azioni di accompagnamento per la nascita di iniziative d'impresa.

Inoltre, le azioni attuate in seguito al rilevamento di determinati fabbisogni da parte della popolazione locale, hanno risposto a lacune esistenti e migliorato i servizi già presenti sul territorio<sup>76</sup>. Gli interventi sono stati percepiti dalle popolazioni rurali, come un segnale della vicinanza delle istituzioni ai territori e alle istituzioni locali, come un grande aiuto al miglioramento dell'accesso ai servizi nelle aree più marginali. Difficoltà si segnalano, invece, laddove la misura ha previsto il finanziamento degli interventi infrastrutturali necessari all'erogazione dei servizi ma non l'erogazione degli stessi. Le istituzioni locali, in questi casi, hanno dovuto affrontare le difficoltà connesse al reperimento delle risorse finanziarie per garantire la continuità dei servizi e ciò ha rappresentato un ostacolo alla presentazione delle domande. Per gli interventi di infrastrutturazione della banda larga, inoltre, la criticità è stata rappresentata dalla realizzazione della connessione effettiva con l'azienda o l'abitazione dell'utente (il cosiddetto "ultimo miglio"). Gli operatori del settore non sempre sono stati infatti disponibili a farsi carico della realizzazione di quest'ultima fase a fronte della scarsa domanda da parte dell'utenza potenziale.

Con la misura 322 sono stati attuati oltre 1.300 interventi. La tipologia predominante è rappresentata da interventi di rivitalizzazione fisica dei borghi rurali (oltre il 54% di quelli finanziati), con un assorbimento del 72% della spesa pubblica erogata. Il costo medio per intervento è stato pari a circa 120 mila euro, con punta massima registrata per quelli dedicati alla rivitalizzazione fisica pari a circa 165 mila euro (grafico 1.5).

**Grafico 1.5 - Misura 322: Interventi finanziati per tipologia**



Fonte: ns. elaborazioni su dati Relazioni Annuali di Esecuzione 2015 e Rapporti di valutazione ex post

In linea generale, gli interventi realizzati con la misura in parte si sovrappongono con alcuni attuati nell'ambito della 321 e riguardano in prevalenza interventi infrastrutturali

(strade di accesso, acquedotti potabili, fognature, viabilità rurale storica), il recupero di edifici rurali ed eventuali pertinenze nei quali, nella maggior parte dei casi, sono stati attivati servizi al pubblico di carattere socio-culturale (biblioteche, sale espositive, eco-musei, centri culturali e didattici, centri informativi e di aggregazione) o iniziative economiche (valorizzazione dei prodotti locali o del turismo)<sup>77</sup>. Un importante elemento di differenziazione della misura consiste nell'aver indirizzato gli interventi anche mediante specifici criteri di selezione come quelli attuati verso i borghi rurali, spesso individuando a priori gli edifici, simbolo della vita di una comunità, da recuperare e destinare all'erogazione di servizi. Riqualficando gli elementi che connotano e contraddistinguono i villaggi rurali, la misura ha influito sulla crescita di sentimenti identitari e di partecipazione della popolazione alla vita collettiva, determinando un rafforzamento del senso e del desiderio di appartenenza ai luoghi. Gli elementi di criticità sono ricondotti ai lunghi tempi di realizzazione a causa delle difficoltà burocratiche connesse ai vincoli sui beni storici e architettonici o per l'individuazione e attuazione delle procedure nel caso di interventi pubblici sul patrimonio privato e viceversa, nonché alla scarsa disponibilità di risorse rispetto alla consistenza del patrimonio da recuperare, gravata dalle difficoltà di bilancio degli enti pubblici e alla bassa propensione alla fruizione sociale non economica del patrimonio privato.

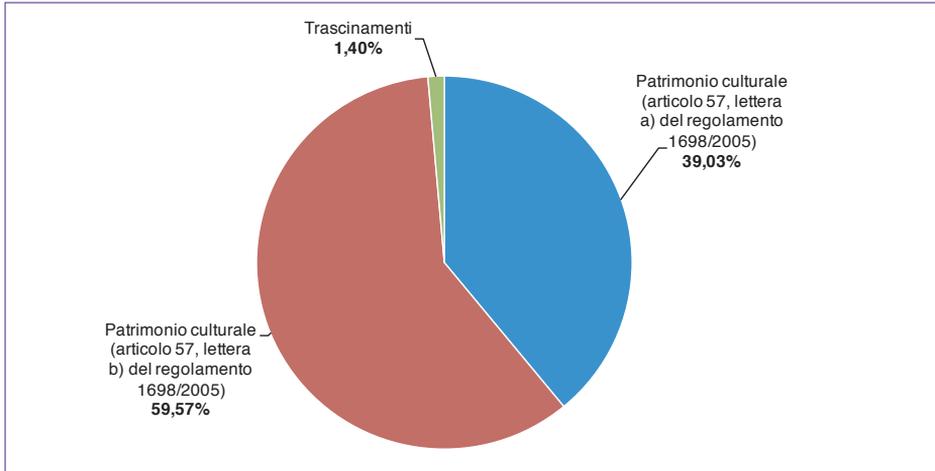
Per la misura 323 sono stati attuati oltre 2.500 interventi, di cui circa mille orientati sulla stesura di piani di protezione e gestione dei siti Natura 2000 e di altri luoghi di grande pregio naturale per la realizzazione di iniziative di sensibilizzazione ambientale e investimenti relativi alla manutenzione, al restauro e alla riqualificazione del patrimonio culturale, nonché allo sviluppo di siti di grande pregio naturale. Il costo medio per intervento è pari a circa 55 mila euro. La media più elevata si registra per gli interventi finanziati in trascinamento dalla vecchia programmazione (grafico 1.6).

Gli interventi che hanno riguardato la realizzazione di studi e piani di gestione hanno favorito un importante aggiornamento dello stato dell'arte del patrimonio naturalistico e storico-culturale, incrementando il quadro di conoscenza dei territori, mediante l'individuazione sia di eventuali fattori di minaccia e di rischio in tali aree, sia dei relativi strumenti per contrastarli.<sup>78</sup> Di pari passo, molti sono stati gli investimenti finalizzati alla fruizione socioculturale degli immobili pubblici o di uso pubblico (principalmente musei e centri informativi) e per il recupero, la tutela e la valorizzazione di manufatti di interesse storico-culturale, collegati all'identità rurale (vecchi mulini, opifici, casolari, ulivi secolari, frantoi, sentieri storico-naturalistici).

<sup>77</sup> Interessante l'esempio del Psr Campania dove, con il Programma unitario degli interventi (Pui), è stato incentivato il coinvolgimento dei privati nella riqualificazione di edifici storici ai fini della implementazione di attività produttive a patto che l'intervento fosse finalizzato all'avvio di un'attività economica con partecipazione privata superiore al 20% della quota pubblica dell'intero progetto.

<sup>78</sup> Si è trattato, in particolare, di aggiornamento e/o realizzazione di banche-dati degli habitat e delle specie animali e vegetali di interesse comunitario; di raccolta di dati e informazioni attraverso rilievi di campo nei siti Natura 2000; di studi per l'individuazione di elementi caratteristici e tradizionali del paesaggio e dell'architettura delle aree rurali, che hanno portato alla predisposizione di linee guida e direttive.

**Grafico 1.6 - Misura 323: Interventi finanziati per tipologia**



Fonte: ns. elaborazioni su dati delle Relazioni Annuali di Esecuzione e Rapporti di valutazione ex post

Inoltre, i soggetti privati, grazie ai finanziamenti ottenuti, hanno avuto la possibilità di riqualificare strutture in disuso o di valorizzare il proprio ambiente di vita fornendo al contempo l'occasione per le popolazioni locali di fruire dei beni immobili privati di interesse artistico, storico e archeologico. La misura ha infine contribuito ad attivare processi di coesione territoriale che hanno rafforzato le relazioni esistenti tra i soggetti operanti sul territorio, favorendo la tutela del paesaggio e dell'ambiente rurale al fine di incrementarne l'attrattività.

Inoltre, considerato che i processi di partecipazione in base ai quali si consolidano le relazioni tra i soggetti economici pubblici e privati, possono fare la differenza nell'accrescere la vitalità di un territorio a parità degli altri fattori, è opportuno comprendere gli effetti in tema di governance delle aree rurali rilevabili dall'attuazione delle misure dedicate alla qualità della vita. In generale, laddove la cooperazione tra soggetti pubblici e privati per l'attuazione di progetti integrati è riuscita a intercettare con maggiore attenzione i fabbisogni dei territori e a fornire delle risposte favorendo le sinergie tra settore produttivo e istituzionale di riferimento, le azioni attuate sono state più incisive e visibili. In alcune regioni, la promozione di partnership tra soggetti all'interno di un processo di programmazione negoziata ha rappresentato la via maestra per l'attuazione degli interventi previsti, attivati per migliorare le condizioni di contesto dei territori interessati, e favorendo buone pratiche di governance orientate a valorizzare le capacità programmatiche dei principali attori locali<sup>79</sup>. Tuttavia, si è trattato di esperienze limitate

<sup>79</sup> Si citano, ad esempio, i Psr delle regioni Campania e Marche. In Campania nell'ambito della misura 322, al fine di rivitalizzare il tessuto economico dei borghi interessati, è stato chiesto ai Comuni di predisporre un Pui, che interessa in modo organico il borgo nel suo complesso, comprendendo in maniera funzionalmente integrata tra loro sia interventi pubblici che interventi privati per la realizzazione di azioni inerenti al turismo rurale, la promozione dell'artigianato tradizionale, la realizzazione di spazi museali, aule polifunzionali e altro. Nel Psr Marche i Pit hanno previsto l'attuazione integrata, in maniera sostanzialmente esclusiva, delle misure 313-321-323 facendo leva sul potenziamento delle reti di relazione tra soggetti locali,

a poche regioni, perché in generale non sono stati utilizzati criteri di selezione atti a favorire l'integrazione tra interventi sostenuti dal pubblico e dal privato sul territorio. Inoltre, soprattutto nell'ambito di alcune tipologie di servizi essenziali (es. trasporti, socio-sanitari, scolastici), è stata poco incentivata la collaborazione orizzontale tra gli enti locali per pianificare e fornire i servizi in forma associata, che avrebbe assunto maggiore importanza alla luce delle difficoltà inerenti al reperimento delle risorse finanziarie di cofinanziamento. È opportuno, comunque, rimarcare che per le misure dell'Asse 3, nella maggior parte dei casi, gli strumenti di progettazione integrata sono stati attuati in via esclusiva mediante l'approccio Leader. I Gal sono diventati un riferimento costante per gli enti territoriali, i beneficiari e gli stakeholder, che in queste strutture hanno trovato un valido punto di riferimento capace di favorire forme di concertazione e ridurre la distanza dalle istituzioni centrali, attraverso la creazione di partenariati rappresentativi e l'elaborazione di strategie integrate mediante approcci bottom-up (Cagliero R., Pierangeli F., 2011) .

Per quanto riguarda invece la distribuzione territoriale delle risorse finanziarie investite, l'applicazione dei criteri di selezione ha determinato, in generale, un parco progetti orientato verso gli obiettivi, favorendo gli interventi nelle aree territoriali maggiormente svantaggiate. Tuttavia, solo in alcune regioni si è registrata una efficace integrazione territoriale volta a favorire iniziative di natura pubblica all'interno di un processo di programmazione negoziata<sup>80</sup>. In questi contesti, la scelta condivisa degli interventi da finanziare ha consentito un ottimale uso delle risorse disponibili, una più efficace pianificazione dell'intervento complessivo a livello di misura e risposte più esaurienti alla molteplicità dei fabbisogni del tessuto rurale.

Nello specifico, da una lettura dei dati Agea relativi ai pagamenti effettuati, emerge che le aree rurali più marginali e svantaggiate (aree D) registrano il 42,7% della spesa finanziata e conclusa mentre il 27,5% è stata realizzata in comuni appartenenti alle aree rurali intermedie (aree C). In queste aree, che presentano le maggiori criticità tipiche dello sviluppo rurale, si riscontra quindi una risposta del territorio adeguata rispetto alle previsioni programmatiche, sostenuta da criteri di selezione finalizzati. In merito alla diffusione degli interventi rispetto alla zona altimetrica si osserva in generale una netta prevalenza delle aree montane e collinari (grafico 1.7).

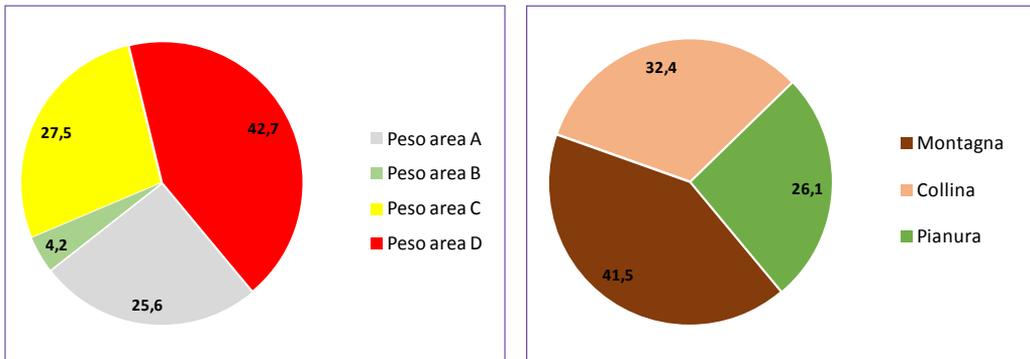
Gli interventi ricadenti nelle aree rurali A e B sono stati attuati per oltre l'82% dei casi in aree pianeggianti, mentre circa l'80% delle realizzazioni appartenenti all'area C ricadono in zone collinari. La montagna prevale con oltre quattro quinti del peso specifico dei progetti ricadenti nelle aree rurali D (grafico 1.8).

---

*privati e pubblici.*

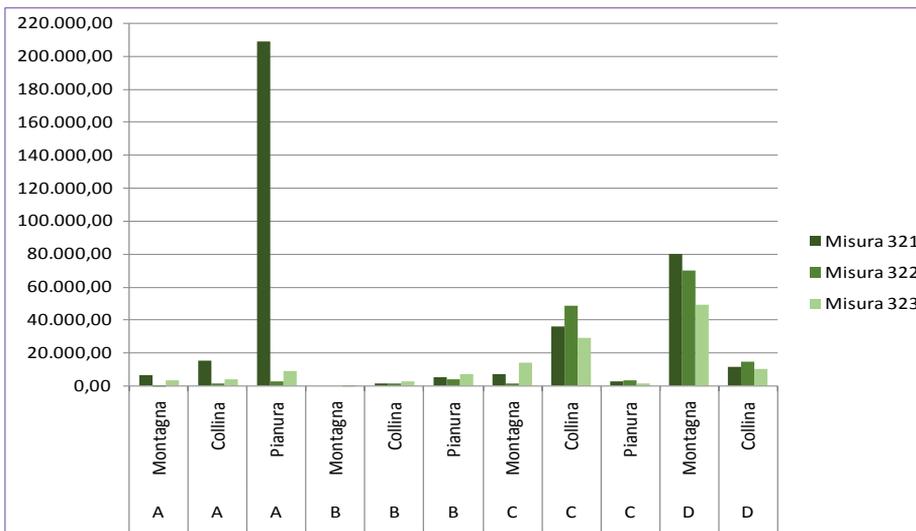
<sup>80</sup> *Ad esempio: Progetti integrati per le aree rurali (Piar) in Calabria; Programma unitario degli interventi (Pui) in Campania; (Prip - Programmi rurali integrati provinciali) in Emilia-Romagna; Piani integrati territoriali (Pit) nelle Marche; Progetti integrati d'area rurale in Veneto.*

**Grafico 1.7 - Peso della spesa per la qualità della vita, ripartito per area rurale e zona altimetrica**



Fonte ns.: elaborazioni su dati Agea

**Grafico 1.8 - Spesa pubblica erogata per le misure qualità della vita per zonizzazione rurale e altimetria (000 €)**



Fonte: ns. elaborazioni su dati Agea

In conclusione, si può ritenere senza dubbio che i Prs della programmazione 2007/2013 hanno contribuito al miglioramento della qualità della vita delle aree rurali, seppur ovviamente con risultati e impatti diversificati. L'arricchimento e l'estensione dei servizi essenziali nelle aree rurali ha consentito di elevare lo standard di vita delle popolazioni presenti, anche se è da affrontare con soluzioni più efficaci e durature il nodo critico riguardante la gestione delle nuove funzioni di servizio sviluppate all'interno dei beni immobili recuperati da parte di soggetti privati, con una definizione più certa e vincolante rispetto alle soluzioni gestionali da applicare (Ismea, 2017).

Gli interventi territorialmente mirati e condotti con approcci negoziali hanno determinato effetti maggiormente significativi anche per lo stimolo intrinseco alla costruzione di rapporti tra attori locali e per la percezione della vicinanza delle istituzioni ai territori<sup>81</sup>. Gli impatti degli interventi attuati, seppur coerenti e con valori conseguiti molto vicini ai target previsti, sono stati mitigati dalla dimensione dei problemi affrontati. Non è stato certo possibile invertire la direzione dei fenomeni evolutivi socioeconomici di lungo periodo, ma gli interventi attuati hanno contribuito a migliorare le condizioni di partenza, innalzando la qualità della vita delle comunità locali. I fabbisogni alla base degli interventi sussistono anche per l'attuale periodo di programmazione 2014-2020 e, pertanto, i programmi di sviluppo rurale si confermano la principale opportunità per le comunità locali, soprattutto alla luce delle difficoltà nel reperire le risorse da dedicare al miglioramento dell'accessibilità ai servizi di base.

### **Bibliografia**

- Agriconsulting (2016), *Rapporto di valutazione ex post. Regione Campania*
- Cagliero R., Cristiano S., Zanon D. (2017), "La valutazione dello sviluppo rurale 2014-2020: dal contesto ai fabbisogni" in *Agriregionieuropa* anno 9 n. 35
- Cagliero R., Pierangeli F. (2011), "La valutazione della qualità della vita nelle aree rurali" in *Agriregionieuropa* anno 7, n. 26
- De Sanctis C., Torcia P. (2017), "Il Psr e la qualità della vita nelle aree rurali" in *Agriregionieuropa* anno 13 n. 46
- Gaudio G. (2009), "La diversificazione dell'economia rurale" in Storti D., Zumpano C. (a cura di,) *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale - Il quadro degli interventi in Italia*, INEA Rapporto 2008/2009
- Ismea, (2017) - *FEASR 2007-2013. Report di chiusura della programmazione 2007-2013, analisi sull'attuazione fisica e finanziaria delle misure*
- Lattanzio, Consel (2016), *Servizio di valutazione indipendente del Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013, Relazione di Valutazione ex post Regione Liguria*, dicembre 2016
- Rete Rurale Nazionale (2014), *L'agricoltura sociale in Italia. Opportunità e sfide per il prossimo periodo di programmazione*. Mipaaf, Roma

---

81 *Rapporti di valutazione ex post dei PSR 2007/2013 delle regioni italiane - 2016.*

# Sezione 4

**LEADER**



# 1. L'approccio LEADER

Raffaella Di Napoli, Annalisa del Prete <sup>82</sup>

L'introduzione dell'approccio Leader<sup>83</sup> come parte integrante dei Programmi di sviluppo rurale nel periodo di programmazione 2007-2013, ha rappresentato un momento di svolta degli obiettivi e dei meccanismi di sostegno dell'Unione europea sempre più tesi a evitare la dispersione del capitale territoriale, produrre beni collettivi, a favorire processi di rete fra gli attori e alimentare strategie di valorizzazione integrata delle zone rurali.

L'attribuzione a questo approccio di tutto l'Asse 4 dei Psr e di una dotazione finanziaria ad hoc<sup>84</sup> è stato il risultato di un percorso politico ed economico maturato nelle tre precedenti programmazioni nel corso delle quali, oltre a essere sempre più riconosciuta l'importanza della governance locale nella determinazione dei vantaggi competitivi ed essere progressivamente aumentate le capacità dei territori di programmare e gestire situazioni complesse, ne sono stati diffusamente sperimentati gli elementi di metodo e i meccanismi attuativi.

Infatti, il Regolamento n. 1698/2005 (considerando 50) riconoscendo il raggiungimento dello stadio di maturità dell'iniziativa Leader riteneva opportuno “provvedere a trasporre i principi basilari dell'approccio nei programmi di sviluppo rurale, creandovi un apposito Asse, e definire i gruppi di azione locale e gli interventi da finanziare, tra cui la capacità di partenariato, l'attuazione di strategie locali, la cooperazione, la costituzione di reti e l'acquisizione di competenze”.

Il Leader nella programmazione delle politiche di sviluppo rurale 2007-2013, come nelle precedenti, ha continuato a sostenere lo sviluppo delle aree rurali attraverso un approccio territoriale (basato sulle risorse locali e l'elaborazione di Psl - Piani di sviluppo locale integrati, multisettoriali e innovativi) e bottom-up (basato sui partenariati locali organizzati in Gal - Gruppi di azione locale).

<sup>82</sup> Raffaella Di Napoli ha redatto i paragrafi 1, 1.1, 1.2, 1.3, 1.4 e le conclusioni, Annalisa Del Prete il paragrafo 1.5

<sup>83</sup> Leader è acronimo di Liaison Entrée Actions de développement de là Economie Rural.

<sup>84</sup> Almeno il 5% delle risorse Feasr programmate a livello regionale.

**Tabella 1.1- L'Approccio Leader**

<b>Gli obiettivi</b>	promuove lo sviluppo sostenibile delle aree rurali, con l'obiettivo di migliorare la governance locale e favorire la mobilitazione del potenziale di sviluppo endogeno.
<b>Risorse</b>	5.719 milioni di euro (di cui 698 destinati all'Italia)
<b>Le aree</b>	Territori omogenei con popolazione non inferiore a 5.000 abitanti e non superiore a 150.000
<b>I GAL</b>	I Gal devono essere rappresentativi dei vari settori socioeconomici su base locale
<b>Le misure</b>	410 - Strategie di sviluppo locale (articolata in misure 411 -Competitività; 412- Ambiente e territorio; 413- Qualità della vita/diversificazione); 421- Cooperazione interterritoriale e transnazionale; 431- Gestione dei Gruppi di azione locale, acquisizione di competenze, animazione.
<b>I PSL</b>	I Psl devono essere multisettoriali, basati sull'interazione tra operatori e progetti appartenenti a vari settori dell'economia locale e contribuire alla realizzazione di approcci innovativi.
<b>Le azioni</b>	Possibilità di utilizzare, all'interno dei Psl, l'intero menu delle misure ammesse dal Regolamento e di pianificare "azioni specifiche Leader"
<b>Cooperazione</b>	Possono essere realizzati progetti di cooperazione interterritoriale o transnazionale

Fonte: ns. elaborazione su Regolamento n.1698/2005

L'applicazione dell'approccio Leader nell'ambito dei Psr 2007-2013 non è stata semplice: sia le Regioni sia i Gal hanno incontrato notevoli difficoltà nella fase di pianificazione e gestione delle strategie di sviluppo locale. Malgrado le criticità incontrate, che hanno concorso a rallentare la fluidità dei processi decisionali e amministrativi, Leader ha conseguito gli obiettivi previsti e ha svolto un ruolo significativo nel favorire delle politiche di sviluppo vicino ai fabbisogni delle comunità locali.

Il presente contributo intende ricostruire il quadro dell'attuazione di Leader che ha assunto, nelle regioni italiane, diverse tassonomie rispetto al ruolo svolto dai Gal e dei Psl. Una particolare attenzione è dedicata all'apporto di Leader nel rafforzare: a) il capitale sociale e la governance verticale e orizzontale il cui effetto è stato un miglioramento delle reti di sinergia e complementarità/divisione del lavoro fra gli attori impegnati in azioni per lo sviluppo locale; b) il capitale territoriale disperso, attraverso la pianificazione di piani e azioni integrate, favorendo l'innovazione funzionale delle zone rurali.

Vengono inoltre raccontate le difficoltà incontrate nella gestione dell'Asse e delle strategie locali che possono essere ricondotte principalmente alla complessità diffusa nel definire tempestivamente il quadro delle regole procedurali-amministrative. Per una migliore attuazione di questo strumento è sicuramente necessario, come si leggerà nelle conclusioni, superare gli ostacoli di carattere procedurale ma anche favorire la messa in campo di strategie capaci di agire in maniera sistemica su tutte le componenti del capitale territoriale, sui settori più avanzati, sulle reti di sinergia e sulla complementarità a livello locale ed extra-locale.

## **1.2 La tassonomia di Leader nelle regioni italiane**

Sulla base della cornice normativa definita dal legislatore comunitario, nei Regola-

menti 1698/05 e 1974/06, e seguendo gli orientamenti generali enunciati dal Piano strategico nazionale, ogni Regione italiana ha strutturato l'approccio Leader in relazione agli indirizzi strategici del proprio Programma di sviluppo rurale.

In Italia sono stati selezionati 192 Gal che hanno realizzato investimenti nel 70% della superficie italiana dove risiedono circa 15 milioni di abitanti per oltre 1.160 milioni di euro dei quali circa l'85% destinati all'esecuzione degli interventi delle strategie locali e il restante per la realizzazione delle attività di animazione e accompagnamento dei beneficiari locali e la gestione dei Gal. Con la misura 410<sup>85</sup> dei Psl, sono stati sostenuti 19.547 progetti, realizzati da 17.357 beneficiari (prevalentemente piccole imprese e piccoli comuni) in zone rurali che presentavano maggiori problemi di sviluppo o svantaggi. La maggior parte dei progetti locali hanno contribuito prevalentemente a migliorare la qualità della vita e diversificare l'economia locale favorendo anche la multifunzionalità agricola.

Osservando la strutturazione dell'approccio Leader nelle Regioni italiane emerge un quadro eterogeneo (tabella 1.2). Anche se molte Autorità di gestione hanno promosso un'applicazione capillare di Leader nella maggior parte del territorio rurale con problemi di sviluppo (in media oltre il 50% della superficie regionale), le scelte strategiche sottostanti sono diversificate. Ad esempio, Umbria, Sicilia, Puglia, Sardegna, dove il sostegno per Comune è nettamente superiore alla media nazionale, Leader è stato interpretato come uno strumento per favorire un'ampia partecipazione degli stakeholder (oltre 70 partner per Gal) e assicurare una elevata concentrazione degli investimenti per migliorare la qualità della vita e diversificare l'economia locale in tutte le zone rurali (circa il 75% del territorio regionale).

L'Emilia-Romagna, il Lazio e le Province Autonome, hanno favorito l'applicazione dell'approccio e una significativa incidenza degli investimenti nelle zone con maggiori problemi di sviluppo o svantaggi (zone montane) cercando anche di rafforzare il sistema produttivo agricolo locale. Altre Regioni (es. Piemonte, Friuli, Veneto, Molise, Basilicata) non sembra siano andate oltre le disposizioni regolamentari sostenendo la creazione di Gal con partenariati relativamente piccoli (al massimo 20 partner), l'attuazione di strategie integrate che hanno attivato misure a valere sugli altri tre assi della politica di sviluppo rurale e pianificando un investimento per comune medio-basso. In realtà, anche in questi casi, come si vedrà di seguito, emergono differenze sostanziali dettate anche da articolazioni differenti dei processi gestionali.

In termini di realizzazioni, tutte le regioni sembrano aver conseguito gli obiettivi prefissati. Dopo un avvio piuttosto lento delle attività a livello locale, causato in gran parte dal processo iniziale di selezione dei Gal e dei Psl, sono stati raggiunti elevati livelli di spesa: il 95% in media che raggiunge il 98% considerando i trascinamenti nella programmazione 2014-2020.

<sup>85</sup> Attraverso la misura 410, a sua volta articolata in tre sottomisure (tabella 1.2), era possibile pianificare sia interventi previsti nell'ambito delle misure degli altri assi del Psr sia "Azioni specifiche" ovvero azioni non previste specificatamente dal Regolamento UE per lo sviluppo rurale sostenuto dal Feasr.

Tabella 1.2 - L'Asse 4 nelle Regioni italiane

Regione o Provincia Automa	Gal	Partner per Gal	Sup. Leader su tot. regione	Risorse Finanziarie					
				Risorse (rim. 2015)	Risorse var. 2015-07	Risorse medie per Gal	Spesa media per comune	Misura 410 sottomisure previste	Incidenza sottomisure 413
	(n.)	(n.)	(%)	(mln euro)	(%)	(mln euro)	(mgl euro)	sottomisura	(%)
Abruzzo	5	70	83	21.467	12	4.293	8.225	411-412-413	54
Basilicata	8	26	93	31.883	-18	3.985	25.105	411-412-413	57
Bolzano	4	14	27	15.716	1	3.929	87.309	411-413	96
Calabria	14	42	70	57.434	-12	4.102	19.145	411-412-413	77
Campania	13	45	66	85.814	-9	6.601	27.417	411-412-413	76
Emilia-Romagna	5	41	54	49.699	4	9.940	30.490	411-412-413	61
Friuli-Venezia G.	5	20	57	15.138	-6	3.028	15.606	411-412-413	74
Lazio	8	26	21	39.325	0	4.916	50.768	411-412-413	67
Liguria	7	15	74	36.681	-33	5.240	20.729	411-412-413	59
Lombardia	16	32	51	51.180	42	3.199	14.139	411-413	75
Marche	6	44	77	29.454	7	4.909	10.488	413	100
Molise	3	41	83	10.199	5	3.400	12.171	412-413	67
Piemonte	13	21	56	54.559	-7	4.197	7.490	411-412-413	69
Puglia	25	92	87	241.295	-14	9.652	43.356	413	100
Sardegna	13	45	66	100.372	-41	7.721	44.652	413	100
Sicilia	17	98	75	109.632	-13	6.449	41.275	413	100
Toscana	7	32	73	66.808	-20	9.544	23.759	411-413	91
Trento	1	9	10	17.143	0	17.143	68.171	411-413	89
Umbria	5	55	92	40.541	7	8.108	93.168	413	46
Valle-d'Aosta	3	8	99	6.337	-29	2.112	32.871	413	100
Veneto	14	30	70	89.007	-12	6.358	7.824	411-412-413	88
<b>Totale</b>	<b>192</b>	<b>47</b>	<b>65</b>	<b>1.169.684</b>	<b>-13</b>	<b>6.092</b>	<b>26.439</b>		<b>84</b>

Fonte: ns. elaborazione su dati Psr, Psl, Rae, Op regionali e Agea

Rispetto alla pianificazione iniziale, sono stati portati a termine un minor numero di progetti ma di dimensione economica maggiore (tabelle 1.3 e 1.4). È probabile che i “piccoli” beneficiari locali si siano scoraggiati e abbiano rinunciato a presentare una domanda di aiuto a vantaggio di chi poteva sostenere costi di transazione più alti e tempi di attesa più lunghi. In un periodo di grave crisi economica, come quella che ha investito

l'Italia nel periodo 2007-2013, in cui sarebbe stato necessario velocizzare l'erogazione dei contributi e ridurre i costi amministrativi è avvenuto esattamente il contrario. Nella maggior parte dei casi, i beneficiari locali hanno dovuto aspettare, in media, almeno due anni dall'approvazione dei Psl per presentare i progetti e mediamente un anno per ricevere gli anticipi utili all'avvio delle attività. A questo quadro si aggiunge l'impossibilità, per disposizioni regolamentari, di concedere anticipazione per gli investimenti immateriali nel caso dell'approccio Leader.

Chiaramente quanto descritto, grazie ai dati di attuazione e finanziari, non restituisce un quadro esaustivo dell'approccio. Diversamente, collocando queste informazioni, rispetto al ruolo attribuito ai Gal e ai Psl nelle politiche regionali promosse dal Feasr, è possibile dare evidenza del contributo e del valore aggiunto di Leader nel sostenere lo sviluppo delle zone rurali.

**Tabella 1.3 - L'Asse 4 nella programmazione 2007-2013: output previsti e realizzati**

Indicatori di output	Previsto	Realizzato
n. di Gal	182	191
Popolazione interessata dalle Strategie di Sviluppo Locale	14.622.259	15.728.267
Asse 4 - Risorse finanziarie (euro)	1.169.684.000	1.131.195.400
di cui:		
misura 410	930.877.000	887.609.295
misura 421	49.598.942	42.608.000
misura 431	189.046.000	182.692.000
Misura 410 - n. progetti finanziati dai Gal	26.927	19.547
Misura 410 - dimensione media dei progetti locali	34.570	55.214
Misura 410 - n. beneficiari finanziati dai Gal	26.746	17.357
Misura 410 - risorse media per beneficiario	34.804	51.138
Misura 421 - n. di progetti di cooperazione	206	240
Misura 421 - n. di Gal cooperanti	204	281
Misura 431 - n. di azioni di animazione realizzate dai Gal	889	842

Fonte: ns. elaborazioni su dati Relazioni Annuali di Esecuzione 2015

Tabella 1.4 - Asse 4: progetti e azioni realizzate

Regione o Provincia Autonoma	Efficienza nell'attuazione dell'Asse 4		Misura 410 - Strategie locali				Misura 421 - Cooperazione			431 - Gestione e animazione			
	Selezione Gal	Spesa su tot. programmato	Progetti finanziati	Media progetti per Gal	Spesa media per progetto	Media beneficiari per Gal	Progetti finanziati	Gal cooperanti	Risorse per progetto	Spesa totale 431 su spesa totale	Azioni finanziate	Media azioni per Gal	Spesa media per azione
	(n. giorni)	(%)	(n.)	(n.)	(euro)	(n.)	(n.)	(n.)	(euro)	(%)	(n.)	(n.)	(euro)
Abruzzo	1169,0	95,8	696	139,2	28.597	114,4	28	5	202.748	19	10	2	381.602
Basilicata	876,0	92,5	1.028	128,5	33.152	92,9	40	51	55.845	22	124	16	52.951
Bolzano	397,0	94,4	244	61,0	191.371	186,8	14	4	42.634	13	129	32	15.437
Calabria	781,0	93,0	632	45,1	105.057	33,7	7	9	480.512	15	75	5	104.668
Campania	909,9	86,2	1.234	94,9	32.366	84,5	10	54	232.004	17	26	2	497.559
Emilia-Romagna	463,0	99,9	1.150	230,0	10.570	186,4	10	27	262.600	14	19	4	364.737
Friuli-Venezia G.	598,0	98,9	284	56,8	134.668	52,2	7	17	96.857	19	31	6	93.290
Lazio	860,0	100,0	533	66,6	87.388	66,6	6	5	66.302	18	8	1	865.235
Liguria	486,0	94,6	631	90,1	75.577	58,1	6	7	254.876	3	12	2	95.271
Lombardia	637,0	100,1	1.087	67,9	18.230	55,3	8	9	325.845	11	31	2	184.992
Marche	895,2	100,0	480	80,0	17.760	56,2	5	4	34.228	19	75	13	74.797
Molise	827,0	91,7	74	24,7	787.946	31,7	3	3	98.000	12	3	1	386.667
Piemonte	485,0	99,0	1.979	152,2	6.931	118,3	3	2	1.123	13	110	8	62.684
Puglia	829,2	98,5	2.956	118,2	5.831	115,6	0	0	0	22	25	1	2.125.680
Sardegna	820,0	83,1	1.769	136,1	128.961	114,6	11	10	86.347	17	41	3	353.683
Sicilia	992,4	89,7	719	42,3	197.631	45,0	18	9	0	17	34	2	482.502
Toscana	684,0	98,9	1.329	189,9	60.449	186,4	59	7	31.532	11	7	1	1.048.429
Trento	550,0	98,7	347	347,0	168.744	325,0	2	5	105.950	13	39	39	55.008
Umbria	493,8	100,0	852	170,4	19.572	142,0	10	13	475.048	16	13	3	500.878
Valle d'Aosta	760,0	96,5	189	63,0	31.223	53,3	0	0	0	16	16	5	63.073
Veneto	510,0	99,9	1.334	95,3	58.693	77,8	17	40	457.471	13	14	1	799.429
<b>Totale</b>	<b>715,4</b>	<b>95,0</b>	<b>19.547</b>	<b>101,8</b>	<b>55.214</b>	<b>90,4</b>	<b>264</b>	<b>281</b>	<b>206.834</b>	<b>16</b>	<b>842</b>	<b>4</b>	<b>216.974</b>

Fonte: ns. elaborazioni su dati Relazioni Annuali di Esecuzione 2015

In linea teorica il metodo sottostante l'approccio Leader, promuove un processo che attribuisce ai territori (e quindi agli attori - i Gal) impegnati nell'attuazione dei Psl una forte responsabilità e, soprattutto, autonomia. Ad esempio, nella fase di elaborazione delle strategie di sviluppo locale, le AdG avrebbero dovuto lasciare ai Gal un'ampia "autonomia decisionale" nella scelta dell'area di intervento, nella determinazione della composizione e dell'organizzazione del partenariato e nella definizione delle strategie e delle misure idonee a perseguirle (compresa la possibilità di definire delle "azioni specifiche oltre il menù degli interventi proposti dal regolamento Fear<sup>86</sup>). Così come nella fase di attuazione, le AdG avrebbero dovuto definire un quadro procedurale capace di favorire il decentramento amministrativo-finanziario, assicurando nel contempo la "regolare" attuazione delle misure tese a garantire l'"autonomia funzionale" dei Gal nella scelta dei criteri di selezione dei beneficiari delle operazioni, nell'attivare iniziative a carattere sperimentale e di sistema, nel realizzare azioni di animazione, rafforzare o consolidare la partecipazione degli attori locali.

Invece, è possibile osservare che:

- in dieci Psl la definizione delle aree è stata soggetta a vincoli quali il rispetto dei limiti amministrativi e/o altre perimetrazioni (es: "regioni storiche", "sistemi territoriali di sviluppo", aree Leader+, ecc.) o alla preventiva individuazione delle aree da parte della Regione al momento della stesura del Psl;
- in quattro Psl è prevista obbligatoriamente la presenza di determinate categorie di soggetti nel partenariato e in altri sette casi la loro presenza è fortemente premiata in sede di selezione;
- solo in undici Regioni i Gal possono realizzare azioni specifiche ("tipicamente Leader"), diverse da quelle previste nel Regolamento, mentre in sei regioni i Psl attivano solo l'Asse 4;
- in cinque Psl non è consentito ai Gal di individuare criteri di selezione dei beneficiari locali e in altri sei casi i Gal possono proporre un limitato set di criteri, o chiedere limitate integrazioni/modifiche ai criteri di selezione indicati dall'AdG.

Perciò, nell'ambito dei Psl 2007-2013, rispetto a quanto è avvenuto nelle precedenti fasi di programmazione, è possibile identificare quattro orientamenti che restituiscono modelli di attuazione molto differenziati e nell'ambito dei quali il ruolo e le funzioni di Leader sono definiti (più o meno consapevolmente) in relazione alla strutturazione del processo di programmazione, alla delega delle funzioni amministrative e gestionali, alla individuazione del set di operazioni attivabili, ai meccanismi di selezione dei beneficiari<sup>87</sup>:

- a) Leader come strumento di animazione e diffusione delle informazioni del Psl - le Regioni attribuiscono ai Gal un potere decisionale molto limitato e pochi compiti nel

<sup>86</sup> Regolamento (CE) 1698/05 - articolo 64.

<sup>87</sup> Per un approfondimento: "La valutazione dell'approccio Leader nei programmi di sviluppo rurale 2007-2013: un contributo metodologico, a cura di Dario Cacace, Raffaella Di Napoli, Carlo Ricci, Dossier della Rete Rurale Nazionale, INEA, 2011

sistema di gestione e attuazione di Leader. Il ruolo del Gal è circoscritto alla definizione delle strategie d'intervento articolate su un *set* relativamente limitato di misure predefinite a livello regionale. I Gal hanno scarso, se non nullo, indirizzo nell'individuazione dei beneficiari locali. Ne sono un esempio, con varie declinazioni la P.A. di Bolzano, la Lombardia, la Calabria, la Liguria, la Sicilia, il Molise e la Valle d'Aosta.

- b) Leader come strumento di attuazione locale del Psr – in questo caso le Regioni hanno delegato ai Gal compiti gestionali e amministrativi e anche funzioni di animazione per stimolare la “domanda di politiche” emergente a livello locale. Tuttavia, la limitata autonomia nel determinare le traiettorie dello sviluppo (possibilità di scegliere fra poche misure del Psr) configura i Gal alla stregua di “Autorità locali di attuazione” cui sono affidati compiti essenzialmente di natura amministrativa e burocratica, limitandone le responsabilità strategiche. In questa categoria troviamo il Lazio, il Piemonte, la Puglia, la Sardegna e l'Umbria.
- c) Leader come strumento di programmazione strategica (tematica) - si tratta delle Regioni (in particolare Basilicata, Campania, Veneto) in cui le Adg hanno attribuito ai partenariati locali e alle strutture tecniche dei Gal una significativa autonomia nel formulare e implementare strategie di carattere innovativo, basate anche sulla realizzazione di iniziative a carattere sperimentale. Al Gal è chiesto di “disegnare” azioni/misure ad hoc, definire criteri per selezionare i progetti più rilevanti, ma non gli si danno responsabilità specifiche in fase attuativa (ad esempio i compiti di istruttoria dei beneficiari locali e controllo restano riservati al sistema centrale).
- d) Leader come strumento per l'attivazione di agenzie di sviluppo locale: i Gal, come indicato dal legislatore comunitario, assumono autonomia decisionale nell'elaborazione e attuazione delle strategie di sviluppo locale e sono pienamente delegate le funzioni amministrative e di controllo. In questi casi, le caratteristiche dell'approccio sono portate a uno stadio particolarmente evoluto, poiché ai Gal è riconosciuto a tutti gli effetti il ruolo proprio di un'agenzia di sviluppo locale. Le Regioni che hanno declinato il ruolo dei Gal in questa maniera sono l'Abruzzo, l'Emilia-Romagna, il Friuli-Venezia Giulia, le Marche, la Toscana e Trento.

Ognuno degli approcci descritti ha una sua validità nel sostenere o favorire l'attuazione delle politiche di sviluppo locale ma ovviamente genera, nelle zone rurali, livelli di efficacia e impatti differenziati. Infatti, come si vedrà in seguito, l'applicazione “parziale” degli elementi di metodo ha conseguenze immediate sulla capacità dell'approccio Leader: attraverso il sostegno alla creazione di partenariati organizzati in Gal, di rafforzare il capitale sociale per una migliore governance locale; attraverso il sostegno di Piani locali integrati e delle attività di cooperazione fra Gal, di mobilitare il potenziale endogeno per favorire l'innovazione funzionale delle zone rurali.

### **1.3 Il contributo di Leader nel rafforzare il capitale sociale**

L'introduzione nella normativa che regola il funzionamento e l'attuazione di Leader di principi di metodo volti a favorire un approccio locale e partecipativo, non sono sta-

te solo dichiarazioni di intenti o raccomandazioni per una buona politica di sviluppo locale. Il metodo è stato tradotto in modalità operative volte a valorizzare le capacità propulsive delle aree rurali, intese oltre che come luogo, come “comunità di interessi”.

In questi luoghi, per sostenere una migliore governance locale, è strategico stimolare la capacità di azione collettiva, piuttosto che individuale, degli attori che vi insistono. In altri termini, si tratta di mettere in campo azioni capaci di rafforzare il capitale sociale che, come dimostrato da numerosi studi, rappresenta un fattore essenziale per lo sviluppo economico dei territori<sup>88</sup>. Fra gli elementi di metodo e attuativi due aspetti sembrano aver svolto un ruolo positivo in questo senso: il sostegno alla creazione di partenariati locali e la realizzazione di azioni di animazione territoriale volti a favorire un'ampia partecipazione e a rafforzare il sistema della conoscenza nelle zone rurali.

Leader, attraverso la creazione di partenariati locali, favorisce l'attivazione di relazioni di tipo orizzontale fra attori espressione di finalità fortemente diversificate della società e dell'economia locale. Nelle diverse fasi di programmazione di Leader si assiste alla riorganizzazione o attivazione di nuovi partenariati dei Gal. Osservandone la composizione emerge una pluralità di formule e una notevole diversificazione delle compagini sociali risultato sia dell'adattamento del Gal alle specifiche condizioni di contesto, sia delle indicazioni date dalle Regioni nelle fasi di selezione.

Nella fase 2007-2013, anche se le imprese e loro associazioni continuano ad avere un peso rilevante (è bene ricordare che il Leader nasce con la finalità di sostenere azioni di collegamento dell'economia rurale), la maggior parte dei Gal coinvolgono sempre più associazioni culturali, di volontariato, ambientaliste, enti di ricerca, enti parco. Nel partenariato dei 192 Gal italiani sono presenti 129 associazioni ambientaliste, 285 associazioni culturali, 77 associazioni di volontariato, 119 enti di ricerca, tutti gli enti parco nazionali e 42 enti parco regionali (tabella 1.5).

Al di là della numerosità dei partner coinvolti, un aspetto interessante da osservare è che i partenariati Leader non sono semplicemente aggregazioni dicotomiche pubblico-private ma associazioni che uniscono attori espressione di finalità fortemente diversificate della società e dell'economia locale. Questo è vero per la maggior parte dei Gal, ma è importante tenere presente anche che in molti casi troviamo partenariati “più settoriali” (ad es. i partenariati espressione principalmente di alcuni settori di attività come il turismo, l'agricoltura, ecc.). Nel primo caso, il Leader sembra poter dare un contributo maggiore nel rafforzare il capitale sociale locale (favorendo la conoscenza e la reciprocità

<sup>88</sup> Numerosi studi hanno osservato e dimostrato come la dotazione di capitale sociale, costituito dai “network che assieme alle norme, ai valori e ai comuni intendimenti facilitano la cooperazione all'interno e tra i gruppi, predispone e influenza il corso dei processi di sviluppo locale, evidenziandone anche la relazione positiva con lo sviluppo economico. In particolare, nell'individuazione delle variabili da cui dipende il capitale sociale, ci si indirizza su dimensioni relative alla partecipazione di individui alle associazioni, alla presenza e all'attività di organizzazioni no profit, alla presenza di comportamenti pro-sociali, a caratteristiche del territorio, della sua cultura e storia sociopolitica, delle istituzioni e delle comunità che possono influenzare positivamente il grado di interrelazione tra soggetti”. Per un approfondimento: “Capitale sociale e sviluppo locale. Dalla teoria alla valutazione empirica in aree rurali italiane”, a cura di Franceschetti, Pisani, Di Napoli, Collana Studi e Ricerche CREA, 2015

fra soggetti che altrimenti non entrerebbero in relazione); mentre può essere minore, nel secondo caso, dove gli attori trovano uno spazio per consolidare la rete delle relazioni già esistente in virtù degli interessi specifici che li contraddistinguono.

**Tabella 1.5 – Partner dei Gal per natura giuridica e settore di attività**

Regione o Provincia Autonoma	Partner per natura giuridica				Partner per settore di attività*				
	totale n.	Privato n.	Pubblico		Agricoltura %	Ambiente %	Economia %	Servizi %	Non classificati %
			n.	di cui comuni -%					
Abruzzo	352	301	51	43	27	3	26	13	31
Basilicata	209	104	105	75	28	9	31	14	18
Bolzano		57	34	68	28	0	52	17	3
Calabria	592	327	265	70	29	5	29	15	22
Campania	582	379	203	67	23	4	37	18	18
Emilia-Romagna	204	129	75	39	29	2	43	10	16
Friuli-Venezia G.	102	61	41	49	28	4	37	13	18
Lazio	205	86	119	81	32	6	33	9	20
Liguria	105	66	39	8	52	6	20	9	14
Lombardia	513	259	254	70	30	5	31	12	21
Marche	264	149	115	67	28	2	34	7	28
Molise	124	41	83	87	25	11	28	11	25
Piemonte	273	156	117	43	30	3	38	7	22
Puglia	2.298	1.905	393	55	31	2	24	12	32
Sardegna	580	444	136	70	27	0	31	9	32
Sicilia	1.672	1.203	469	67	30	4	31	26	10
Toscana	224	111	113	63	33	9	42	6	10
Trento	66	40	26	62	25	0	50	0	25
Umbria	273	152	121	75	37	4	29	7	22
Valle d'Aosta	23	14	9	100	47	7	20	7	20
Veneto	423	165	258	66	30	7	33	5	25
<b>Totale</b>	<b>9.084</b>	<b>6.149</b>	<b>3.026</b>	<b>65</b>	<b>30</b>	<b>3</b>	<b>30</b>	<b>14</b>	<b>23</b>

\* dal calcolo sono stati esclusi i comuni, le Province e le Comunità Montane

Fonte: ns. elaborazioni su dati Psl 2007-2013

Anche se queste differenze sono il risultato del processo di aggregazione promosso a livello locale sia nella fase di costituzione del Gal sia, successivamente, per favorire una piena partecipazione degli attori dell'area, non si può trascurare, come anticipato nel pa-

ragrafo precedente, il ruolo svolto dalle amministrazioni regionali che hanno fortemente orientato la formazione dei partenariati dei Gal: a) introducendo nelle fasi di selezione dei gruppi e dei Psl, criteri di ammissibilità e/o priorità rispetto alla tipologia di attori coinvolti; b) contenendo la gamma di misure/azioni attivabili nell'ambito dei Psl; c) limitando la disponibilità di risorse finanziarie per la realizzazione di azioni di animazione e di sistema necessarie per sensibilizzare e favorire il networking fra gli attori del territorio e, quindi, rafforzare il capitale sociale.

In molte regioni il requisito della “rappresentatività territoriale” – immaginato dal legislatore comunitario per rafforzare la dimensione relazionale fra tutti gli attori di un’area attraverso la creazione di uno “spazio” dove le motivazioni che portano ad associarsi sono strutturate in idee di sviluppo condivise e impegni reciproci - è stato superato da altre logiche rispondenti alla necessità di uniformare l’attuazione dell’approccio Leader a specifiche situazioni di contesto amministrativo-territoriale o politico. Ad esempio, è stata resa obbligatoria, o in qualche modo favorita, la partecipazione di rappresentanti di tutti i comuni, delle Comunità montane, delle Province oppure, in relazione alla tipologia di misure attivabili attraverso Leader, di alcune rappresentanze di categoria (agricoltura, ambiente, artigianato, ecc.). Naturalmente, queste scelte generano effetti di rilievo nella successiva implementazione delle strategie locali, orientando in una direzione ben definita l’organizzazione dei partenariati, gli assetti interni, il ruolo dei singoli partner.

La spinta regionale, in alcuni casi, ha contribuito a rendere partecipi attori che altrimenti sarebbero rimasti fuori dai processi decisionali per la programmazione e gestione delle risorse per lo sviluppo locale e ha favorito la conoscenza fra gli attori locali attraverso un reale processo di condivisione delle scelte; in altre circostanze, ha portato a una adesione puramente formale di alcuni attori che, nei fatti e nel tempo, hanno partecipato poco, se non per niente, al percorso avviato attraverso Leader.

A rafforzare la coesione, il senso di appartenenza e l’identità locale contribuiscono anche le risorse finanziarie messe a disposizione nei Psl per azioni di animazione. Tale disponibilità incide notevolmente sulla capacità del Gal di attivare azioni per sensibilizzare e coinvolgere il composito tessuto locale (istituzionale, sociale, economico), accrescerne la capacità di esprimere progettualità, creare expertise e competenze a disposizione dei territori rurali e renderne effettive le scelte operate. Al riguardo giova ricordare che la regolamentazione comunitaria dedicava a queste azioni risorse sia nell’ambito della misura 431 (gestione del Gal) che nella misura 341 (Acquisizione di competenze, animazione e attuazione, quest’ultima prevista solo dalla regione Veneto). Anche in questo caso il comportamento delle diverse Regioni è stato piuttosto eterogeneo. Alcune, come la Liguria, hanno ridotto al minimo la dotazione delle risorse ai Gal (5% del budget complessivo assegnato ai Gal), altre, come le Marche e l’Umbria, hanno invece sfruttato appieno le opportunità offerte dalla regolamentazione comunitaria, destinando alle attività di animazione dotazioni finanziarie di tutto rilievo, anche fino al 20% del budget complessivo.

Questo rispecchia una differente visione del ruolo e delle funzioni che i Gal sarebbero andati ad assumere rispetto al contesto locale. A questo proposito un’indagine condotta

dall'Inea<sup>89</sup> su un campione di 67 Gal (il 35% dei gruppi) ha evidenziato che in tutti i casi, rispetto alle precedenti fasi di programmazione di Leader, vi è stato un progressivo spostamento delle competenze e delle attività dello staff del Gal dalla sfera relazionale (intesa come capacità di mobilitare il territorio attraverso attività di comunicazione e animazione locale) verso quella applicativa (intesa come capacità di gestione tecnica-amministrativa-finanziaria per dare esecuzione alle disposizioni procedurali determinate dalla normativa comunitaria e nazionale). Le attività di animazione sono state maggiormente sacrificate, in ragione di quelle amministrative-gestionali, nelle regioni dove ai Gal veniva assegnata una minore dotazione finanziaria per l'animazione.

In sintesi, la conseguenza immediata delle "limitazioni" delle funzioni dei partenariati e delle attività di animazione che sostengono la sinergia e la prossimità relazionale, è la riduzione della capacità di Leader di attivare processi di sviluppo "generativo" ovvero di processi dinamici localizzati di apprendimento collettivo<sup>90</sup>. Il risultato, non positivo, è la proposta di Piani locali e la realizzazione di azioni con una portata innovativa ridotta e scarsamente innovative.

#### **1.4 Il contributo di Leader nel favorire l'innovazione funzionale delle zone rurali**

La normativa europea definisce il ruolo delle strategie locali Leader, rispetto alle misure standard dei fondi comunitari, attribuendogli un carattere integrato, multisettoriale e innovativo. Uno dei principali risultati attesi dall'applicazione di questi principi era la proposta e realizzazione di Psl non generalisti, concentrati territorialmente, capaci di favorire lo sviluppo di economie sia tangibili (come infrastrutture e servizi) sia intangibili (come le capacità di cooperare sia all'interno del territorio sia con altre aree rurali). Anche se, in termini assoluti, le risorse investite e i beneficiari dell'Asse 4 rappresentano una minima parte dell'universo dei titolari del sostegno delle politiche comunitarie per lo sviluppo rurale, è proprio per questa modalità di pianificazione e attuazione degli interventi che Leader sembra favorire la sperimentazione e l'avvio di processi di innovazione funzionale delle zone rurali contribuendo a: a) concentrare il sostegno comunitario verso quei territori che presentavano maggiori elementi di marginalità e perifericità;

<sup>89</sup> L'indagine ha esplorato la dimensione "spese di gestione e animazione" e la effettiva disponibilità, da parte dei Gal, di risorse sufficienti per coprire le spese di funzionamento, realizzare le attività di animazione, acquisire competenze e svolgere i compiti loro attribuiti. Le fasi di questa indagine sono state: a) l'analisi del quadro regolativo definito a livello regionale che ha permesso di definire il ruolo, le funzioni e i compiti assegnati ai Gal; b) i Laboratori dedicati a "Lo start up dei Gal" organizzati in diverse regioni dall'Inea (2009 - 2010) per approfondire con gli attori locali i compiti che i Gal avrebbero dovuto attivare e presidiare in corso di attuazione della strategia di sviluppo; c) a distanza di circa due anni dall'avvio delle attività di Leader, la somministrazione di un questionario a cui hanno risposto 67 Gal che ha esplorato un ambito di attuazione piuttosto vasto per quanto concerne il ruolo, le funzioni e compiti con la volontà anche di identificare le principali criticità che i gruppi Leader hanno incontrato e che incontrano nella loro azione di attuazione della strategia di sviluppo locale. Per un approfondimento: "Ruolo, compiti e funzioni dei Gal nella programmazione 2014-2020", a cura di Di Rienzo, Cacace, Di Napoli, in *Approccio Leader - AL vol. 11*, luglio 2013 scaricabile dal sito <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/12084> (21 novembre 2014).

<sup>90</sup> Il concetto di riferimento è quello di "milieu innovateur", tradizionalmente utilizzato per interpretare fenomeni a carattere distrettuale. Per un approfondimento: Dematteis G., *Il modello SLoT come strumento di analisi dello sviluppo locale, in Slot quaderno 3. Una geografia dei luoghi per lo sviluppo locale. Approcci metodologici e studi di caso*, (a cura di) Rossignolo C. e Imarisio C.S., Baskerville, Bologna, 2003.

b) favorire l'accesso al contributo comunitario alle piccole imprese e ai micro-comuni (con < di 5.000 abitanti) spesso fuori dalle condizioni minime per la ricevibilità degli aiuti o che incontravano maggiori difficoltà, per carenze informative e professionali, nella presentazione di progetti.

Alcuni dati aiutano a comprendere la portata dell'approccio in questo senso. Prima di tutto Leader è intervenuto in aree classificate come C (zone rurali intermedia) e D (zone rurali con complessivi problemi di sviluppo) composte per il 72% da piccoli comuni con meno di 5.000 abitanti e per il 63 % da "Aree Interne" (che rappresentano il 91% di quelle totali in Italia<sup>91</sup> e nelle quali ricade il 98% dei comuni montani).

Osservando la distribuzione della spesa per classi di comuni definiti rispetto alla numerosità degli abitanti, malgrado l'investimento medio per comune dell'Asse 4 sia sensibilmente inferiore a quello realizzato con i Psr, è evidente l'attenzione di Leader verso le aree più fragili. Infatti, mettendo in rapporto il valore della singola classe di comuni con il valore medio dell'erogazioni per abitante e rispetto al volume della spesa per la misura 410 sul numero complessivo di abitanti, si rileva una concentrazione degli investimenti superiore a quella realizzata con i Psr nei comuni fino a 5.000 residenti e fra questi in quelli fino a 1.000 (tabella 1.6).

Si tratta di "piccoli" progetti realizzati per oltre il 50% da imprese singole, il 29% da Comuni, il 17% da associazioni di imprese o altre associazioni locali e il restante da Gal (tabella 1.7)<sup>92</sup>. Osservando il settore di attività, la maggior parte delle imprese beneficiare sono quelle agricole (77%). Purtroppo, non sono disponibili informazioni dettagliate sulle dimensioni e caratteristiche delle aziende ma è verosimile che si tratti di quelle più piccole e in difficoltà. Infatti, nel 74% dei comuni dove sono state spese risorse dell'Asse 4 insistono "non-imprese, (con produzione standard inferiore a 8.000 euro/anno) e imprese piccole" (con produzione standard fra gli 8.000 e i 25.000 euro/anno) che non ricevono o ricevono in misura marginale aiuti diretti (tabella 1.8)<sup>93</sup>.

91 Con la definizione "aree interne" ci si riferisce alla classificazione adottata nella programmazione 2014-2020 per la costruzione della "SnaI- Strategia nazionale per le aree interne". Si tratta di comuni caratterizzati da una significativa distanza dai principali centri di offerta di servizi essenziali (salute, istruzione, mobilità collettiva); una disponibilità elevata d'importanti risorse ambientali (risorse idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani) e culturali (beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere). In Italia le "aree interne" rappresentano il 53% circa dei Comuni italiani (4.261), ospitano il 23 % della popolazione italiana, pari a oltre 13,54 milioni di abitanti, e occupano una porzione del territorio che supera il 60% della superficie nazionale.

92 A questi ultimi si dovrebbero aggiungere tutti i progetti di animazione locale, per i quali però non vi sono informazioni dettagliate.

93 Tutte le aree di intervento Leader sono state riclassificate considerando il peso delle diverse tipologie di imprese nei comuni coinvolti. Per un approfondimento sulla metodologia utilizzata: "Agricoltura e territorio: dove sono le imprese agricole" di Arzeni e Sotte in *La Questione Agraria*, I, 2014 e "Agricoltura familiare, imprese e non imprese" di Arzeni e Sotte in *Agriregioneuropa* anno 11 n°43, dicembre 2015.

Tabella 1.6 - Spesa Psr e Asse 4 per dimensione dei comuni

Comuni per numero di abitanti	Comuni con Spesa Psr*	Comuni con Spesa Asse 4	Spesa Asse 4	Spesa Psr*	Spesa Asse 4 su tot. spesa Psr*	Spesa media per comune Psr (euro)		Indice di concentrazione della spesa**	
	n.	n.	%	%	%	Psr	Asse 4	Psr	Asse 4
fino a 999	1.818	951	11,2	7,2	13,5	739.973	223.094	4,1	7,6
da 1.000 a 1999	1.537	756	12,9	10,2	11,2	472.623	120.908	2,6	4,1
da 2.000 a 4.999	2.043	1.011	22,8	20,3	10,1	317.573	72.644	1,8	2,5
da 5.000 a 9.999	1.115	473	16,7	15,8	9,5	206.001	52.008	1,2	1,8
10.000 e oltre	1.171	567	36,4	46,5	7,2	119.798	13.966	0,7	0,5
<b>Italia</b>	<b>7.684</b>	<b>3.758</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>9,1</b>	<b>178.492</b>	<b>29.435</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>

\*Dal conteggio sono escluse le risorse investite con il Psr per le misure a superficie e premio. Considerando queste misure il rapporto fra la spesa erogata con l'Asse 4 rispetto agli investimenti realizzati con il Psr sarebbe sensibilmente inferiore.

\*\* L'indice è calcolato mettendo in rapporto il valore della singola classe di comuni per ampiezza di popolazione sul valore medio della spesa per abitante. Il valore medio "Leader" è dato dal volume degli investimenti per la misura 410 sul numero complessivo di abitanti presenti nei comuni dove è stata realizzata spesa con la misura 410. Il valore medio Psr è dato dal volume degli investimenti per le misure degli Assi 1, 2 e 3 sul numero complessivo di abitanti presenti nei comuni dove è stata realizzata spesa con le misure degli stessi assi.

Fonte: ns. elaborazioni su dati Rapporti annuali di esecuzione, Agea, Istat

È possibile stimare, assumendo che i beneficiari di Leader presentino la stessa distribuzione percentuale per tipologia di impresa delle aziende italiane, che più della metà dei progetti Leader in agricoltura siano stati realizzati da "non imprese". Si tratta in sostanza di quell'agricoltura con una funzione importante nelle zone rurali perché contrasta processi di degrado territoriale, contribuisce alla conservazione della biodiversità locale e genera piccole integrazioni del reddito familiare. Su quest'ultimo aspetto è interessante notare che fra i principali beneficiari degli interventi in agricoltura vi sono le "imprese intermedie" che possono essere associate alla definizione di "agricoltura familiare" (con una produzione standard fra i 25.000 e i 100.000 euro/anno)<sup>94</sup>.

<sup>94</sup> Per un approfondimento "Agricoltura familiare, imprese e non imprese" di Arzeni e Sotte in *Agriregionieuropa* anno 11 n°43, dicembre 2015.

**Tabella 1.7 - Misura 410: tipologia di beneficiari e risorse spese per misura e sottomisura dei Psl**

Misura/sottomisura	n. progetti finanziati dai Gal	n. beneficiari					Risorse 410 per sottomisura (%)	Spesa Leader su tot. Psl
		settore privato		Settore pubblico	Gal	Totale		
		singoli	giuridiche					
111 Formazione professionale e interventi informativi	0,26	88,71	11,02	0,28	0,00	100	0,14	0,84
121 Ammodernamento aziende agricole	7,69	64,64	26,47	0,06	0,00	100	5,81	1,64
122 Accrescimento del valore economico delle foreste	0,66	62,26	37,74	0,00	0,00	100	0,58	2,26
123 Accrescimento valore aggiunto prodotti agricoli	1,30	41,05	58,95	0,00	0,00	100	1,20	0,96
124 Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti	0,79	18,95	39,87	41,18	0,00	100	0,99	5,28
125 Infrastrutture connesse allo sviluppo imprese	0,67	0,00	39,51	60,49	0,00	100	1,16	1,29
132 Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità	0,03	16,67	83,33	0,00	0,00	100	0,00	0,05
133 Attività di informazione e promozione	0,32	1,79	96,43	1,79	0,00	100	0,45	3,47
Azioni specifiche	2,94	66,99	15,23	8,40	5,47	100	3,26	100,00
<b>Totale 411</b>	<b>14,65</b>	<b>60,81</b>	<b>27,98</b>	<b>5,15</b>	<b>0,91</b>	<b>100</b>	<b>13,60</b>	<b>1,75</b>
214 Pagamenti agroambientali	1,01	94,63	5,37	0,00	0,00	100	0,34	0,10
216 Investimenti non produttivi	1,42	62,54	11,11	6,35	0,00	100	0,47	1,38
221 Primo imboschimento di terreni agricoli	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	100	0,00	0,05
226 Ricostituzione del potenziale forestale	0,18	3,57	17,86	78,57	0,00	100	0,32	0,55
227 Investimenti non produttivi	1,48	5,28	7,72	82,52	0,00	100	1,40	5,22
Azioni specifiche	0,68	10,28	12,15	46,73	17,76	100	0,85	100,00
<b>Totale 412</b>	<b>4,77</b>	<b>46,23</b>	<b>9,20</b>	<b>32,71</b>	<b>2,11</b>	<b>100</b>	<b>3,39</b>	<b>0,74</b>
311 Diversificazione in attività non agricole	10,65	73,24	26,42	0,00	0,00	100	12,84	17,43
312 Creazione e sviluppo di imprese	13,31	57,92	41,31	0,04	0,00	100	10,95	66,72
313 Incentivazione delle attività turistiche	18,21	37,86	23,02	36,16	1,29	100	24,04	63,77
321 Servizi essenziali per l'economia e la popolazione	5,49	5,46	14,41	78,28	0,87	100	9,03	19,19
322 Rinnovamento e sviluppo dei villaggi	3,10	30,94	2,59	66,47	0,00	100	4,69	20,03
323 Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale	12,50	28,77	16,82	53,20	0,79	100	14,30	48,55
331 Formazione e informazione	12,78	91,67	6,54	1,03	0,76	100	2,16	51,44
Azioni specifiche	4,56	34,93	23,51	25,33	8,44	100	5,02	100,00
<b>Totale 413</b>	<b>80,58</b>	<b>48,48</b>	<b>22,53</b>	<b>26,88</b>	<b>1,01</b>	<b>100</b>	<b>83,02</b>	<b>35,16</b>
<b>Totale 410</b>	<b>100,00</b>	<b>50,75</b>	<b>22,83</b>	<b>22,99</b>	<b>1,05</b>	<b>100</b>	<b>100,00</b>	<b>6,69</b>

*Fonte: ns. elaborazioni su dati Relazioni Annuali di Esecuzione 2015*

**Tabella 1.8 – Misura 410: distribuzione della spesa per tipologia di azienda agricola**

Tipologia di impresa agricola	n. aziende agricole comuni Leader	n. aziende aree Leader in comuni con spesa erogata		n. aziende agricole beneficiarie di un contributo Leader		Indice di concentrazione della spesa	
	n.	n.	%	n.	%	Psr	410
aziende imprese grandi	86.226	57.612	7	598	1,039	2,02	1,61
aziende imprese intermedie	198.692	167.232	19	1.732	1,036	1,07	1,30
aziende imprese piccole	53.884	38.329	4	399	1,041	1,10	1,43
aziende non imprese	693.061	612.524	70	6.339	1,035	0,78	0,83
<b>Totale</b>	<b>1.031.863</b>	<b>875.697</b>	<b>100</b>	<b>9.068</b>	<b>1,036</b>	-	-

*\*Dal conteggio sono escluse le risorse investite con il Psr per le misure a superficie e premio. Considerando queste misure il rapporto fra la spesa erogata con l'Asse 4 rispetto agli investimenti realizzati con il Psr sarebbe sensibilmente inferiore.*

*\*\*L'indice è calcolato mettendo in rapporto le aziende per tipologia con il valore medio della spesa per azienda. Il valore medio Leader è dato dal volume della spesa (erogata) per la misura 410 sul numero complessivo di aziende finanziate dalla misura 410. Il valore medio "Psr" è dato dal volume della spesa (erogata) per le misure degli assi 1, 2 e 3 sul numero complessivo di aziende finanziate dalle misure degli stessi assi.*

*Fonte: ns. elaborazioni su dati Rae, Agea, Istat*

Dalla lettura, può venire spontaneo chiedersi dove risieda il valore aggiunto di Leader nel mobilitare il potenziale endogeno considerando il numero esiguo di beneficiari coinvolti. Ad esempio, basta pensare che con l'Asse 4 vengono finanziate appena l'1% delle aziende agricole italiane. Chiaramente questi dati vanno inquadrati rispetto alle finalità complessive dell'Asse 4 e al ruolo dato ai Psl. Come accennato all'inizio, Leader sostiene l'attuazione di Psl la cui funzione è di sperimentare e avviare processi per favorire la resilienza economica dei territori rurali, migliorarne la vivibilità, favorire una gestione attiva delle risorse locali. Non a caso, il Leader assume una particolare importanza nell'attuazione delle misure dell'Asse 3 volte a sostenere la diversificazione in attività non agricole, la creazione e lo sviluppo di imprese, l'incentivazione delle attività turistiche, i servizi essenziali per l'economia e la popolazione, il rinnovamento e sviluppo dei villaggi, la tutela e la riqualificazione del patrimonio rurale, la promozione di filiere e micro-filieri e la formazione e informazione. Accanto a queste vi sono anche le azioni "specifiche di Leader" che svolgono un ruolo fondamentale nel rafforzare: il *networking*, la creazione di reti fra gli operatori, la cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie.

Non poteva essere altrimenti considerando che Leader è intervenuto in zone rurali dove la vitalità del sistema economico dipende proprio dalle connessioni fra i diversi settori di attività; così come quella delle imprese agricole dalla diversificazione del reddito. In particolare, dove insistono aziende agricole più piccole, l'incidenza economica delle unità locali del turismo e dell'agroalimentare assume una dimensione significativa garantendo occasioni di occupazione. Dove le unità locali agricole assumono un peso significativo e insistono la maggior parte delle imprese definite di "agricoltura familiare" (con una produzione standard media di 50 mila euro) è evidente la presenza di attività

complementari che impegnano la famiglia agricola nella lavorazione e trasformazione delle materie prime e nell'agriturismo e, nell'ultimo decennio, anche in attività sociali (es. agricoltura sociale), di sistemazione di aree verdi, di produzione di energia (tabella 1.9). In queste zone presumibilmente l'approccio territoriale, integrato e multisettoriale ha svolto un ruolo nel tracciare le traiettorie di sviluppo sostenendo le attività potenziali volte a rafforzare la multifunzionalità delle imprese agricole e, in generale delle aree rurali a cui è richiesto di produrre diverse esternalità positive: erogazione di beni ambientali, culturali e alimentari di qualità; competitività e diversificazione economica e di sviluppo agro-politano e welfare locale (oltre 2.700 progetti per la creazione di servizi per le imprese e la popolazione locale).

**Tabella 1.9 - Aree Leader per dimensione delle aziende agricole e importanza delle attività economiche locali**

Indice di importanza delle attività economiche locali**	Dimensione economica delle aziende agricole*				Totale
	PS<8.000 euro/anno	PS >8.000 <25.000 euro/anno	PS>25.000 >100.000 euro/anno	non classificate	
Turismo	19	11	0	17	15
Agroalimentare	5	5	8	7	6
Agroalimentare-turismo	5	5	8	0	4
Agricoltura	59	23	8	30	43
Agricoltura-turismo	4	33	15	7	10
Agricoltura-Agroalimentare	7	12	46	37	16
Agricoltura- Agroalimentare-Turismo	1	11	14	3	5
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

\* Ogni area Leader è stata riclassificata sulla base del peso assunto dalle imprese agricole per dimensione economica.

\*\*L'indice di importanza economica dei settori di attività per ogni area Leader è stato calcolato considerando il peso assunto dalle unità locali per settore; da questo calcolo sono escluse le unità afferenti al terziario.

Fonte: ns. elaborazioni su dati Censimento dell'agricoltura 2010, Censimento dell'Industria, banca dati sui comuni Leader della Rrn-ReteLeader. I dati si riferiscono alle aree Leader 2007-2013.

A tal proposito, analizzando le strategie Leader è possibile individuare delle correlazioni fra le diverse misure pianificate, che oltre a esprimerne gli orientamenti tematici, evidenziano la diversità del sostegno per lo sviluppo locale che a seconda delle zone va dalla competitività delle imprese alla multifunzionalità agricola, dalla qualità dei prodotti alimentari a quella dei beni ambientali, dallo sviluppo agro-politano al welfare locale (tabella 1.10).

Anche in questo caso, i differenti approcci adottati a livello locale non sono del tutto frutto di una scelta autonoma degli attori locali. Un'azione di indirizzo è stata svolta dalle Adg con l'obiettivo, dove Leader è stato interpretato come strumento per la programmazione strategica o l'attivazione di agenzie di sviluppo locale, di assicurare una coerenza e

concorso dei Piani locali al conseguimento degli obiettivi dei Psr, mentre negli altri casi, purtroppo, con la finalità di assicurare un'attuazione locale delle misure del Psr riducendo così la capacità di Leader di favorire l'innovazione funzionale dei territori rurali essenziale per rafforzarne la competitività (Di Napoli R., Tomassini S., 2017).

**Tabella 1.10 - Asse 4: distribuzione delle risorse Strategie locali e progetti finanziati per ambito tematico\***

Specializzazione tematica**	n. Psl	Distribuzione %	n. progetti finanziati
Ammodernamento delle aziende agricole	29	6	2.109
Qualità e filiere	36	6	2.211
Ambiente paesaggio e insediamenti rurali	23	20	1.726
Diversificazione dell'economia rurale	44	58	9.013
Servizi	44	10	2.775
non classificati	15	-	1.342
<b>Totale</b>	<b>192</b>	<b>100</b>	<b>19.176*</b>

\* I Dati si riferiscono a 19 Regioni su 21

\*\* I temi raggruppano diverse misure che esprimono un elevato coefficiente di correlazione

Fonte: ns. elaborazioni su dati Relazioni Annuali di Esecuzione 2015, Psl e Valutazioni ex-post, Asse 4

### 1.5 La cooperazione tra territori rurali

La Commissione europea ha introdotto, nel corso dell'Iniziativa Leader II, la possibilità di realizzare progetti di cooperazione tra territori rurali rispondendo così all'esigenza manifestata dai Gal di avviare tra loro momenti di confronto e scambio di esperienze su tematiche e problematiche comuni finalizzati a promuovere la nascita e lo sviluppo di nuove competenze, reti e relazioni strumentali alla progettazione e realizzazione di azioni innovative per lo sviluppo dei singoli territori.

I progetti di cooperazione interterritoriale (tra Gal dello stesso Stato membro) e transnazionale (tra Gal di Stati membri diversi) si concretizzano nella realizzazione di un'azione comune, parte integrante della strategia locale, diretta a stimolare i partner coinvolti nel progetto a raggiungere la massa critica necessaria a garantire la vitalità e la durata nel tempo dell'intervento, a ricercare la massima complementarietà con gli altri strumenti programmatici disponibili e a rafforzare la strategia di sviluppo locale. L'azione comune può essere sostenuta dalla realizzazione di azioni locali compiute dai singoli partner sui loro territori purché strettamente connesse e funzionali al raggiungimento dell'obiettivo perseguito con il progetto.

Nel corso delle diverse programmazioni la realizzazione dei progetti di cooperazione ha consentito sui territori, non solo il trasferimento di modelli organizzativi e buone pratiche e la realizzazione congiunta di prodotti e servizi ma anche la crescita del capitale umano in termini di competenze e conoscenze che hanno contribuito a rafforzare l'intervento dei Gal a livello locale.

Per questi motivi, la Commissione, con il Regolamento 1698/2005, oltre a indicare i principi base dell'Approccio Leader, ha dedicato una specifica misura alla cooperazione (421) confermando così la possibilità, nel periodo di programmazione 2007-2013, di promuovere, sviluppare e consolidare i progetti di cooperazione. Per entrambe le tipologie di cooperazione, la Commissione, oltre a prevedere il coinvolgimento dei Gal ha aperto la partecipazione a partenariati pubblici e privati diversi da quest'ultimi e ad altri territori che presentino: a) un gruppo locale operante nel settore dello sviluppo rurale capace di elaborare una strategia di sviluppo locale per il territorio in cui risiede; b) un'organizzazione del gruppo locale basata su un partenariato tra attori locali.

La Commissione sceglie di non attribuire un carattere obbligatorio alla realizzazione della cooperazione ma invita gli Stati membri a far sì che nella selezione dei Gal sia data priorità ai gruppi che intendono integrare la cooperazione nelle loro strategie di sviluppo riconducibili a una o più misure dei tre assi del Psr. La cooperazione assume quindi, rispetto al passato, un carattere più pragmatico e strategico nell'ambito delle politiche di sviluppo; la possibilità di attivare interventi di cooperazione sviluppando operazioni riferibili alle misure degli assi previste nell'ambito del Psl consente di ampliare il campo di azione e rafforzare il ruolo della cooperazione nell'apportare benefici a imprese e territori, ma, allo stesso tempo, contribuisce a rafforzare il concetto, previsto dal Regolamento, d'integrazione tra assi e fondi.

In coerenza con quanto si rileva riguardo alle misure attivate con l'approccio Leader, l'orientamento degli interventi di cooperazione nella programmazione 2007-2013 è stato indirizzato verso la realizzazione di azioni che sviluppino misure riconducibili all'Asse 1 e, in particolar modo, all'Asse 3 e ciò ha consentito ai territori e agli attori locali di capitalizzare le esperienze di cooperazione maturate nel corso della precedente iniziativa Leader garantendo così una continuità agli interventi e rafforzando l'impatto di questi ultimi nei territori.

Tuttavia, è da evidenziare che l'attuazione della cooperazione ha incontrato, come nelle precedenti programmazioni, numerose difficoltà che hanno messo a dura prova i Gal nella realizzazione dei loro progetti.

La maggior parte delle problematiche sono rappresentate sia dalla complessità e difformità delle procedure e dei metodi amministrativi adottati, sia dalla diversa tempistica con la quale questi ultimi sono stati definiti a livello nazionale ed europeo. Tuttavia, nella programmazione 2007-2013, tali problematiche sono apparse non solo più complicate, ma anche di lenta soluzione e le cause sembra debbano ricondursi alla complessa attuazione che ha caratterizzato e continua a caratterizzare i processi decisionali, amministrativi e finanziari dell'intero Leader inserito nei Psr e alla conseguente posizione residuale assunta dall'attuazione della misura cooperazione rispetto alle altre misure dell'Asse 4 (Zanetti, 2012). L'attenzione posta alla complessa realizzazione degli interventi di sviluppo locale e all'avanzamento della spesa per non incorrere nel problema del disimpegno automatico ha condizionato nei tempi sia la definizione delle procedure attuative della misura da parte delle Adg sia la progettazione e la realizzazione da parte dei Gal dei progetti di cooperazione relegandoli, di conseguenza, a una posizione di secondo piano

nell'attuazione dei Psr e negli interventi dei Psl.

L'*empasse* nella fase di avvio ha condizionato non poco la progettualità di molti Gal che hanno ritenuto opportuno ridimensionare gli obiettivi originariamente fissati nelle loro proposte progettuali, dal punto di vista territoriale (cambiando l'intervento da transnazionale a interterritoriale), finanziario (con la riduzione delle risorse) e dei risultati da raggiungere (con la diminuzione delle attività da realizzare). Questo spiega, in parte, il motivo per cui il 66,7% del budget totale sia stato concentrato su progetti di cooperazione interterritoriale, che consentendo una gestione più facilitata hanno garantito un livello di spesa media per progetto di poco meno di 800.000 euro rispetto ai circa 600.000 euro rilevata per quelli transnazionali.

All'avvio della programmazione (2008) le risorse pubbliche destinate alla misura 421 ammontavano complessivamente a 93 milioni di euro. Le rimodulazioni operate ai piani finanziari nel corso dell'attuazione hanno fatto registrare, a fine programmazione, una riduzione del 46% delle risorse pubbliche inizialmente stanziata portando le stesse a poco meno di 50 milioni, circa il 4% del budget previsto per l'intero Asse 4. Le variazioni finanziarie hanno interessato tutto il territorio nazionale, ma le più rilevanti si sono registrate in Valle d'Aosta, con la disattivazione della sottomisura, in Sicilia e Piemonte, con una riduzione rispettivamente dell'87 e dell'85% (tabella 1.11).

La lenta e complessa attivazione di Leader ha inevitabilmente influenzato, limitandolo, l'avanzamento della spesa relativa alla sottomisura dedicata alla cooperazione; a fine programmazione, infatti, solo il 45% delle risorse pubbliche preventivate è risultato effettivamente speso.

Se si analizzano i dati finanziari relativi all'andamento dell'avanzamento della spesa dell'Asse 4 nell'arco dell'intero periodo di attuazione (grafico 1.1), emerge un andamento fortemente differenziato tra le sottomisure dell'Asse 4. Infatti, mentre la spesa della misura 431 relativa alla gestione, animazione e acquisizione di competenze è stata avviata a partire dalla metà del 2008, per le altre misure, destinate all'attuazione della strategia di sviluppo locale, la spesa è stata avviata nel corso del 2010 inizio 2011. Per la misura 4.21 bisogna aspettare il 2013, e quindi a due anni dalla chiusura della programmazione, per rilevare un avanzamento della spesa che in chiusura raggiunge solo il 45% dell'importo programmato.

L'analisi della distribuzione territoriale della spesa pubblica a sostegno degli interventi di cooperazione rivela una forte concentrazione dei finanziamenti nelle aree rurali intermedie (C) e con complessivi problemi di sviluppo (D); si tratta di circa 36 milioni di euro in totale (ovvero il 76% della spesa per la misura 421), di cui il 35% in aree C e 41% in aree D. Nelle aree ad agricoltura intensiva (B), invece, le risorse investite per la cooperazione sono state poco più di 8 milioni (17%) e nelle aree urbane (A) 2,8 milioni (6%).

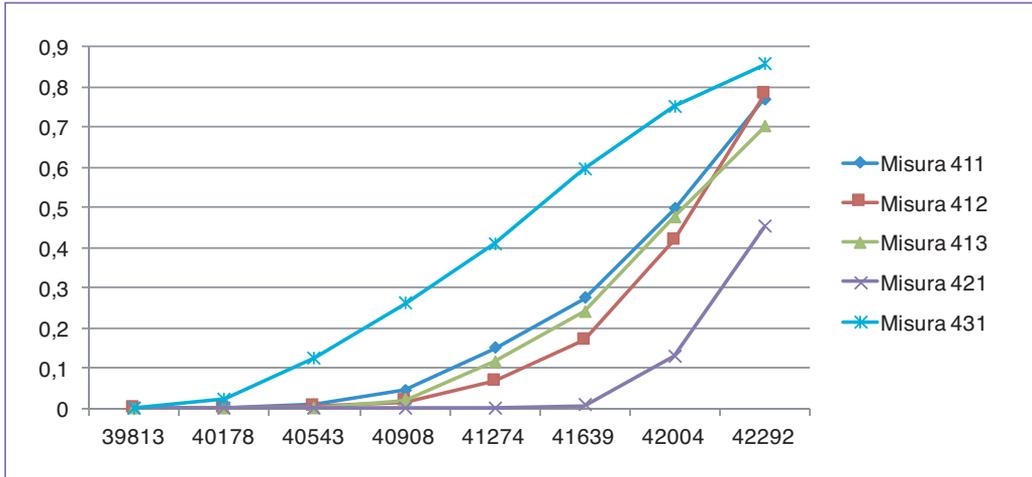
I territori che hanno beneficiato dei finanziamenti per la cooperazione sono soprattutto le zone collinari, con 18,5 milioni (39%); le restanti risorse sono state investite tra aree montane, con 16,2 Meuro (34%), e pianure, con 13,1 milioni (27%). Da una prima lettura il dato rispecchia la distribuzione dei Gal sul territorio nazionale; tuttavia, un'analisi più dettagliata della distribuzione delle risorse, consente di rilevare alcune informazioni di interesse.

**Tabella 1.11 - I piani finanziari per Regione della misura 421 (Meuro)**

Regione o Provincia Autonoma	Risorse Pubbliche		Variazione	
	originarie	rimodulate	euro	%
Abruzzo	0,959	3,315	2,356	245,7
Basilicata	1,944	1,334	-0,610	-31,4
Calabria	5,000	3,406	-1,594	-31,9
Campania	7,152	2,910	-4,242	-59,3
Emilia-Romagna	3,864	2,755	-1,109	-28,7
Friuli-Venezia Giulia	0,803	0,685	-0,118	-14,7
Lazio	1,966	0,524	-1,442	-73,3
Liguria	7,903	3,452	-4,451	-56,3
Lombardia	1,997	1,303	-0,694	-34,8
Marche	2,270	0,685	-1,585	-69,8
Molise	1,200	1,239	0,039	3,3
Piemonte	1,752	0,261	-1,491	-85,1
P.A. Bolzano	0,300	0,349	0,049	16,3
P.A. Trento	0,571	0,251	-0,320	-56,0
Puglia	12,000	12,000	0	0,0
Sardegna	5,000	0,989	-4,011	-80,2
Sicilia	19,000	2,500	-16,500	-86,8
Toscana	7,653	2,366	-5,287	-69,1
Umbria	2,312	2,035	-0,277	-12,0
Valle d'Aosta	0,909	0	-0,909	-100,0
Veneto	9,000	7,400	-1,600	-17,8
<b>Totale</b>	<b>93,555</b>	<b>49,759</b>	<b>43,796</b>	<b>-46,8</b>

Fonte: ns. elaborazioni su dati Psr

In alcune Regioni la percentuale di risorse investite arriva al 100% in una sola tipologia di area: è il caso della Basilicata e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, dove la quasi totalità degli investimenti (in Basilicata 99.7%) si concentra nelle aree D, mentre in Piemonte viene registrata nell'area B. I beneficiari di questi finanziamenti si localizzano, nel primo caso, nelle aree montane, mentre in Piemonte solo in pianura. Trattandosi di progetti di cooperazione è difficile leggere con precisione la distribuzione territoriale delle risorse; ciononostante, dalla lettura dei progetti, è possibile ipotizzare delle connessioni tra la spesa sostenuta e le strategie del Gal. Per quanto riguarda il Piemonte, infatti, l'unico progetto di cooperazione finanziato, realizzato dal Gal Mongioie, interessa le linee morbide delle colline delle Langhe, le aree della montagna delle valli alpine e la geometrica pianura cuneese; la sede del Gal a Ceva (Cuneo) inoltre, potrebbe giustificare la totalità degli investimenti in pianura.

**Grafico 1.1 - Avanzamento della spesa delle misure dell'Asse 4 e della misura 421 nella programmazione 2007-2013**

Fonte: ns. elaborazioni su dati Relazioni Annuali di Esecuzione 2015

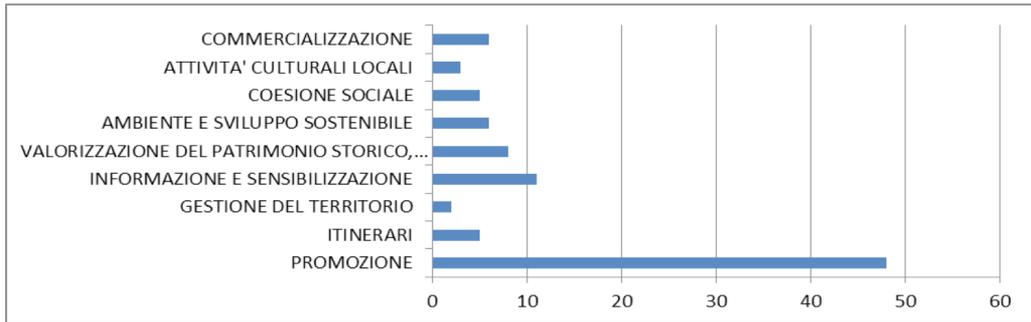
Gli investimenti per interventi di cooperazione realizzati in area urbana (A), invece, si concentrano soprattutto in Molise con ben il 47% delle risorse dedicate alla cooperazione e in Liguria con il 24%. La presenza di un cospicuo numero di risorse attribuibili a questa porzione di territorio, invece, non trova una possibile spiegazione nelle progettualità attivate. In Molise, infatti, i progetti di cooperazione realizzati (6, di cui 4 transnazionali e 2 interterritoriali) si concentrano in aree non urbane (così come per le sedi dei Gal locate fuori dal contesto urbano); lo stesso vale per la Liguria, dove i 5 progetti (4 interterritoriali e 1 transnazionale) si collocano in aree C e D. L'unica ipotesi che si può azzardare è che il dato si riferisca al costo di servizi strumentali alla realizzazione dei progetti.

Con circa 47 Meuro, la sottomisura ha finanziato la realizzazione di 94 progetti di cooperazione di cui 57 a carattere interterritoriale e 37 transnazionale. Ben il 48% del budget complessivamente investito per la cooperazione è stato rivolto all'incentivazione dell'offerta turistica locale, il 26,7% al miglioramento della qualità della vita e il 24,8% alla promozione e rafforzamento delle produzioni locali. In particolare, se si analizzano i progetti, 40 (26 interterritoriali e 14 transnazionali) hanno mirato a incentivare il turismo rurale, pari al 40% dei progetti totali, attraverso la realizzazione di interventi diretti a sostenere l'identità culturale, economica e sociale attraverso la qualificazione e la promozione dell'offerta turistica, 27 (29%) hanno sostenuto la realizzazione di servizi per la popolazione nell'ottica di un miglioramento complessivo della qualità della vita e i restanti 27 progetti (29%) hanno messo in campo interventi per la valorizzazione e promozione dell'identità territoriale attraverso l'incremento e la qualificazione delle produzioni locali, il recupero delle tradizioni e delle cultivar.

Dalla lettura dei progetti emerge quindi che, le azioni realizzate sono state princi-

palmente finalizzate a promuovere le risorse locali (naturali, culturali e agroalimentari) all'esterno dell'area Gal consentendo alle stesse di superare la dimensione locale (grafico 1.2). Per il conseguimento di tale scopo, i progetti hanno consentito la realizzazione di strumenti promozionali (portali, e-commerce), la costruzione di un'offerta integrata territoriale (pacchetti turistici) e la creazione di reti tra attori locali. In altri casi, i progetti hanno puntato a fare massa critica attivando azioni di informazione e sensibilizzazione atte a migliorare la conoscenza del territorio nonché la sua gestione da parte delle istituzioni e della popolazione.

**Grafico 1.2 - Tipologia di azioni dei progetti di cooperazione**



Fonte: ns. elaborazioni su progetti

Come già accennato in precedenza, i progetti, in alcuni casi, per rispondere alle esigenze di spesa in corso di attuazione sembra si siano allontanati dagli obiettivi inizialmente inseriti nei Psl approvati. Questo *modus operandi* ha avuto come conseguenza la realizzazione di interventi per i quali è spesso difficile dedurre il valore aggiunto dell'azione sinergica.

Oltre al ridimensionamento degli obiettivi iniziali dei progetti si è spesso rilevata, rispetto alla precedente programmazione, una riduzione della dimensione media dei partenariati e una forte prevalenza di progetti realizzati a livello infra e interterritoriale. Se da un lato quest'ultima scelta risponde all'esigenza di mettere in atto un'azione coordinata a livello regionale, dall'altro essa spesso si giustifica principalmente con la necessità di cooperare con territori caratterizzati da tempistiche e procedure amministrative omogenee per facilitare l'avvio e la realizzazione degli interventi. È da tener presente, inoltre, che la debolezza di alcuni progetti di cooperazione non è sempre imputabile alle modifiche effettuate in corso di attuazione a garanzia di un buon livello di spesa o a una scarsa capacità progettuale; in alcuni casi, è da imputare al ritardo nell'avvio dell'attuazione della misura e da alcune "rigidità" di carattere procedurale che hanno lasciato, in alcune circostanze, poco margine di manovra ai Gal nel definire e realizzare interventi innovativi sul loro territorio (criteri di selezione restrittivi, misure non ammissibili, ecc.).

Ad ogni modo, nella maggior parte dei casi, i progetti conclusi nella programmazione 2007-2013 hanno contribuito a promuovere i territori coinvolti e a stimolare dei

processi di sviluppo attraverso la collaborazione tra gli attori locali e gli *stakeholders* dei partenariati costituiti. A dispetto della sua complessità, dalla cooperazione derivano benefici diretti di natura economica (nuovi prodotti e servizi, economie di scala, ecc.), sociale (inclusione di soggetti svantaggiati, informazione, ecc.) e di governance (reti e relazioni, ecc.). Tra i principali risultati ottenuti va quindi evidenziata la creazione e il consolidamento delle reti; attraverso le progettualità realizzate sono state identificate, rafforzate e intensificate le relazioni tra gli attori locali e non, mettendo in connessione operatori dello stesso settore nonché *stakeholders* di ambiti differenti rafforzando il tessuto economico dei territori coinvolti. Il networking, del resto, è la condizione necessaria a garantire la sostenibilità del progetto e la massimizzazione degli impatti.

Inoltre, grazie allo scambio di esperienze tra i partner, la cooperazione ha contribuito ad accrescere le conoscenze e le competenze del capitale umano. Condividere quanto si è appreso, infatti, consente di rileggere il proprio territorio con occhi nuovi e al tempo stesso di superare i limiti delle consuete prospettive. Si pensi, ad esempio, ai progetti che, grazie al confronto, sono arrivati a creare un modello di gestione condiviso (come ad esempio la definizione degli standard di qualità, sostenibilità, disciplinari, ecc.)<sup>95</sup>.

Infine, la sinergia con i numerosi attori coinvolti nei progetti di cooperazione ha consentito di sfruttare la forza che deriva dalla massa critica. L'azione di un gruppo di partenariati accomunati dalla volontà di perseguire un progetto comune, contribuisce ad amplificare a livello strategico, commerciale o addirittura mediatico l'impatto di azioni innovative per lo sviluppo alternativo delle aree rurali. È il caso, ad esempio, di iniziative atte a promuovere nuovi modelli economici<sup>96</sup>, o modi alternativi di fare impresa, con l'impiego di metodi socialmente sostenibili e di qualità<sup>97</sup>.

Ciò premesso, va sottolineato che l'analisi valutativa dei risultati conseguiti con la cooperazione è ancora di difficile realizzazione, a causa della mancanza di indicatori adatti a cogliere la reale efficacia di questo strumento. Quanto finora illustrato, comunque, mette in evidenza il paradosso che caratterizza la cooperazione Leader fin dai suoi esordi: pur essendo alla sua terza edizione, sconta ancora il peso della complessità procedurale e attuativa. Se da un lato l'esperienza acquisita ha contribuito a rafforzare la consapevolezza che lavorare insieme consente di raggiungere risultati più ambiziosi e

95 Ad esempio, il progetto transnazionale "Natour", coordinato dal Gal Eifel (Germania) ha visto il coinvolgimento di tre Gal sardi (Distretto Rurale Barbagia, Mandrolisai e Gemargentu Aspromonte). Attraverso le study visit, operatori turistici e altri attori locali hanno condiviso esperienze e buone pratiche sull'accoglienza turistica. Il risultato è stata la creazione di una rete di turismo sostenibile impegnata nella qualificazione dell'offerta turistica e nella sensibilizzazione della popolazione.

96 Il progetto infra-regionale "Soft economy nelle aree protette dell'Appennino" coinvolge tre Gal dell'Emilia-Romagna: Antico Frignano (capofila), Appennino Bolognese e Soprip. Il valore del progetto risiede nella sua capacità di creare di massa critica a sostegno di un sistema socioeconomico di soft-economy, caratterizzato cioè da elevata qualità ambientale e innovazione. A partire dalla mappatura dei disciplinari esistenti, il progetto ha messo in rete e sensibilizzato gli operatori attraverso l'organizzazione di azioni dimostrative ed educational tour. Inoltre, per promuovere la commercializzazione dei prodotti e del territorio, il progetto ha previsto la partecipazione a fiere e la strutturazione di laboratori/attività ludico-ricreative.

97 Il progetto transnazionale "Social Market" ha visto il coinvolgimento dei Gal siciliani Eimos (capofila), Nebrodi e Isole della Sicilia, Cilsì (Campania), Batir (Calabria) e Tovishat (Romania). Per promuovere i prodotti locali dei territori coinvolti, le azioni di cooperazione hanno consentito di condividere un modello innovativo di commercializzazione, il social market, puntando sulla filiera corta e il consumo etico e sostenibile. Il progetto ha previsto la definizione di disciplinari per la vendita (prezzi, layout, ecc.) nonché azioni di formazione e sensibilizzazione per gli operatori e la popolazione.

duraturi, dall'altro non si è ancora superata la diffidenza verso progetti di complessa gestione. È evidente, tuttavia, che focalizzare l'attenzione sulle difficoltà, guardare alla diversità come ostacolo piuttosto che come ricchezza, significherebbe perdere l'opportunità di dar voce al carattere distintivo delle aree rurali.

## Conclusioni

Come evidenziato nei paragrafi precedenti, il Leader è riuscito nella fase 2007-2013 a conseguire gli obiettivi prefissati anche se tutti gli attori coinvolti (Adg e Gal) hanno incontrato difficoltà nel gestire questo strumento nell'ambito dei Psr. Come riportato nella parte iniziale di questo capitolo, si registra una efficiente attuazione finanziaria per tutte le misure dell'Asse 4.

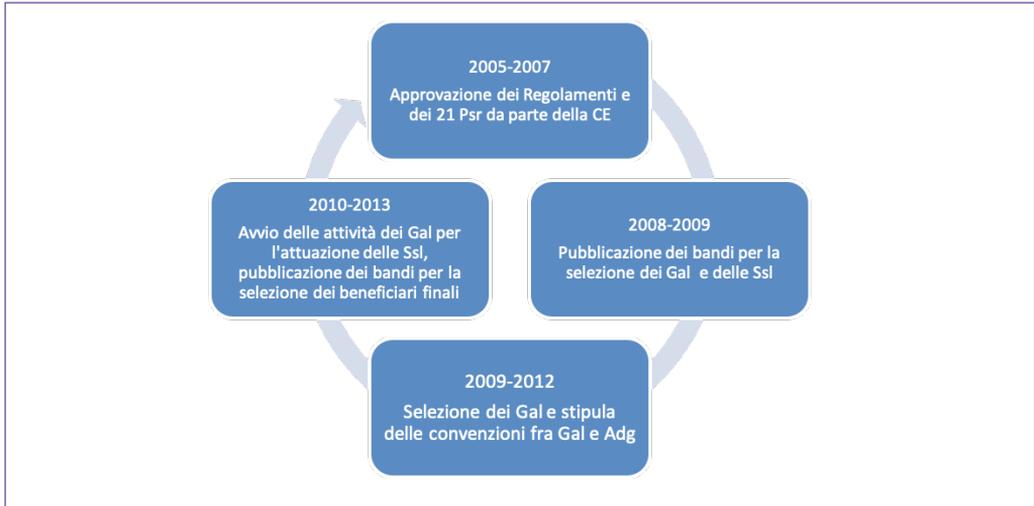
Le difficoltà incontrate nella gestione dell'Asse 4 e poi delle strategie locali possono essere ricondotte a due ordini di problemi:

- le scadenze flessibili di Leader;
- l'insostenibile leggerezza delle regole di Leader.

Il primo ossimoro "le scadenze flessibili di Leader" si riferisce principalmente all'ampio margine di manovra dato alle Adg dalla regolamentazione UE per la selezione dei Gal e delle relative strategie, ovvero due anni dalla data di approvazione dei Psr<sup>98</sup>. È abbastanza ovvio che il Leader rispetto agli altri Assi dei Psr richieda tempistiche diverse, proprio per la necessità di individuare un attore locale capace di elaborare e gestire un "programma locale", ma non giustifica la lentezza con cui molte Regioni hanno proceduto nelle fasi di avvio (specialmente nella stipula delle convenzioni con i Gal).

Nel panorama delle Adg troviamo comportamenti diversi con alcune Amministrazioni che sono riuscite a chiudere questa fase in tempi relativamente brevi, circa un anno e mezzo (P.A. di Bolzano, Emilia-Romagna, Piemonte, Liguria, Umbria; veneto, P.A. Trento e Friuli-Venezia Giulia), e altre che hanno impiegato almeno tre anni (Puglia, Lazio, Basilicata, Marche, Campania, Sicilia, Abruzzo). Nel caso delle Regioni che hanno camminato lentamente le motivazioni sono diversificate, ad esempio: la Puglia ha destinato all'Asse 4 il 20% delle risorse del Psr e selezionato un numero elevato di Gal, scelta che probabilmente ha aumentato in maniera esponenziale la complessità del processo di valutazione dei Gal e delle fasi di negoziazione per la stipula delle convenzioni; le Marche hanno articolato il processo di selezione dei Gal e delle strategie in tre fasi, l'ultima delle quali comprensiva della progettazione esecutiva delle azioni pianificate nelle Strategie di sviluppo locale, permettendo così ai Gal di essere pienamente operativi in fase di realizzazione. A fronte di questi casi ve ne sono altri che trovano poche giustificazioni (eccezione fatta forse per la Regione Abruzzo, a causa del drammatico terremoto del 2009) se non la difficoltà complessiva di incorporare efficientemente nell'organizzazione regionale impegnata nell'attuazione del Psr la gestione di Leader.

<sup>98</sup> Regolamento Sottosezione 4 - Asse 4 Articolo 37.

**Figura 1.1 - Il Processo di programmazione attuazione dell'Asse 4 – Approccio Leader**

Il secondo ossimoro, “l’insostenibile leggerezza delle regole di Leader”, riguarda l’aleatorio sistema procedurale in cui si sono trovate ad agire le Adg e i Gal. Non si può negare che l’approccio Leader abbia “subito” l’inserimento nei Psr: da un lato perché considerato residuale (soprattutto in termini finanziari) rispetto alle altre misure dei Psr; dall’altro perché era (malgrado sia alla 4<sup>a</sup> fase di programmazione) uno strumento ancora poco conosciuto dalle diverse strutture regionali e dagli altri attori istituzionali coinvolti nella gestione delle politiche di sviluppo rurale. In altre parole, spesso la definizione delle procedure per l’Asse 4 ha vissuto lunghi momenti di inerzia in attesa che venisse definito il complesso sistema delle disposizioni di attuazione (e dei relativi strumenti informativi degli organismi pagatori) che regolavano le altre misure del Psr.

La presenza dei Gal ha richiesto una revisione del sistema di governance istituzionale che collega il beneficiario finale allo Stato Membro/Regioni e alla UE. Le amministrazioni regionali si sono dovute confrontare con un soggetto intermedio nuovo a cui erano delegate alcune funzioni solitamente svolte dalle Adg come ad esempio: la pianificazione delle misure da attivare a livello locale, la definizione delle zone di intervento, l’elaborazione dei bandi per l’individuazione dei beneficiari locali. Inoltre, si è posta la esigenza di calibrare la finalità e le regole di applicazione delle misure dei Psr pianificate nelle strategie alle specificità locali delle zone di intervento di Leader e, nel caso di azioni specifiche, di definirne la disciplina<sup>99</sup>. Infine, per i progetti di cooperazione Leader, si è delineata la necessità di coordinare i meccanismi procedurali e le tempistiche appartenenti alle amministrazioni delle diverse Regioni degli Stati membri.

<sup>99</sup> Per evidenziare alcune criticità, che hanno concorso a rallentare la fluidità dei processi decisionali e amministrativi e finanziari si può ricordare la necessità di: definire l’ammissibilità delle spese per i Gal che ha richiesto la revisione in corso d’opera delle “Linee guida sull’ammissibilità delle spese relative allo sviluppo rurale e interventi analoghi” e la relativa ri-approvazione in conferenza Stato Regioni; ri-vedere le disposizioni UE per la concessione di anticipazioni per le azioni immateriali nell’ambito dell’Asse 4; prevedere semplificazioni per i progetti di piccola scala che hanno, fin dalla sua prima edizione, caratterizzato le strategie Locale; ecc.

Malgrado queste difficoltà, l'attuazione di Leader nella programmazione 2007-2013 ha evidenziato come questo strumento possa ancora assolvere un ruolo importante nell'ambito delle politiche di sviluppo a patto però che ne venga rispettata la missione e si agisca per semplificarne i meccanismi di gestione e attuazione. A questo punto, è importante ricordare che Leader è stato ideato con una funzione pilota per, usando la metafora espressa dal logo che lo rappresenta, gettare un seme e far germogliare nuovi percorsi di crescita economica e sociale sostenibili.

In altri termini, l'approccio dovrebbe contribuire a innovare le funzioni ospitate a livello locale sperimentando approcci capaci di rafforzare l'efficienza e l'attrattività delle zone rurali e, nel contempo, garantire anche equità e sostenibilità. Chiaramente il Leader può conseguire questo obiettivo ambizioso solo se continua ad avere un carattere sperimentale e integrato, perché l'innovazione funzionale di una zona rurale è qualcosa che si realizza a livello di sistema e non settoriale o aziendale. Affinché questo avvenga è necessario mettere in campo strategie capaci di agire:

- a) al meglio su tutte le componenti del "capitale territoriale". Nella programmazione 2007-2013, come visto sono state privilegiate le azioni orientate a sostenere gli *asset* materiali (capitale produttivo, capitale infrastrutturale e servizi alla popolazione, capitale naturale e beni storico-culturali) piuttosto che immateriali (capitale umano, cognitivo, capitale relazionale con l'esterno, norme e valori condivisi). È su questi ultimi, invece, che Leader può apportare un valore aggiunto rafforzando gli assetti istituzionali, le reti locali, il capitale sociale;
- b) sui settori più avanzati. Nella programmazione 2007-2013 è stata spesso limitata l'azione di Leader alle misure standard dei Psr mentre, per favorire una maggiore specializzazione, è necessario intervenire sulle nuove tecnologie (piccoli comuni intelligenti) e sulle funzioni di alto livello sia produttive (es. economia circolare) sia di servizio ambientale (es. servizi eco-sistemici), sociale (es. agricoltura sociale) e ricreativo (reti per il turismo accessibile);
- c) sul nuovo modello tecnologico (*smart specialization*) che ha forti ricadute dal punto di vista culturale-cognitivo ed è attraente per le fasce sociali dotate di più cultura, competenze, conoscenze e creatività (sono le fasce più giovani della popolazione ma anche per le "ruling-class" che favoriscono naturalmente la localizzazione di servizi avanzati dove risiedono). Nella programmazione 2007-2013, più che per il ritardo nella distribuzione della banda larga nelle zone rurali, come detto al punto precedente, è stata limitata la possibilità di realizzare azioni più innovative sia strutturali (es. piccoli progetti per la digitalizzazione dei servizi di gestione territoriale e ambientale) sia immateriali (es. la formazione e diffusione degli imprenditori locali);
- d) sulle reti di sinergia e complementarità fra i centri locali e fra questi e quelli extra-locali che aiutano a sviluppare funzioni di alta qualità (ne sono un esempio noto la fornitura di; servizi ricreativi attraverso itinerari ben integrati; di produzioni locali di qualità a km0; beni ambientali come il paesaggio, ecc.). Anche in questo caso la difficoltà a realizzare azioni di sistema (inammissibili in molti Psr) ha ridotto la portata di Leader in questo senso.

In conclusione, se i Gal potessero agire nella direzione descritta, Leader potrebbe effettivamente contribuire a innovare (o almeno migliorare) le funzioni ospitate a livello locale. Le zone rurali potrebbero così riposizionarsi e avvicinarsi rispetto ai centri urbani con una rinnovata capacità produttiva e di servizio e perché più attraenti per cittadini e imprese alla ricerca di localizzazioni meno congestionate e meno care.

### **Bibliografia**

- Arzeni A., Sotte F. (2014), "Agricoltura e territorio: dove sono le imprese agricole" in *La Questione Agraria I*, Franco Angeli Edizioni
- Arzeni A., Sotte F. (2015), "Agricoltura familiare, imprese e non imprese" in *Agriregionieuropa* anno 11 n.43,
- Cacace D., Di Napoli R., Ricci C. (2011), *La valutazione dell'Approccio Leader nei programmi di sviluppo rurale 2007-2013: un contributo metodologico*, Dossier della Rete Rurale Nazionale 2007-2013
- Commissione Europea (2011), *Guide for the application of the Leader Axis 2007-2013*, Brussels
- Commissione Europea-DG Agri (2010), *Extended Report on the Implementation of Leader Approach*, Brussels
- Dematteis G. (2003), "Il modello SLoT come strumento di analisi dello sviluppo locale" in C. Rossignolo e C.S. Imarisio Slot (a cura di), *Una geografia dei luoghi per lo sviluppo locale. Approcci metodologici e studi di caso, quaderno 3*; Baskerville, Bologna
- Di Napoli R., Franceschetti G., Pisani E., (a cura di), (2015), *Capitale sociale e sviluppo locale. Dalla teoria alla valutazione empirica in aree rurali italiane*; Studi e Ricerche, Inea
- Di Napoli R., Tomassini S. (2017), "Leader: un grande avvenire dietro le spalle?" in *Agriregionieuropa* anno 13 n.48
- Di Rienzo, M., Cacace, D., Di Napoli, R. (2013) "Ruolo, Compiti e funzioni dei Gal nella programmazione 2014-2020" in *Approccio Leader – AL n. 11*, luglio
- Zanetti B. (2012), "L'attuazione della cooperazione Leader" in *Approccio Leader – AL n. 9*, Roma

### **Siti di riferimento:**

Open data GeoGAL (2011-2015), <http://geoGAL.crea.gov.it/>

Rete Rurale Nazionale (2014-2020), area Leader 2014-2020 [www.reterurale.it/LEADER20142020](http://www.reterurale.it/LEADER20142020)

Rete Rurale Nazionale (2009-2015), area "Approccio Leader" [www.reterurale.it/LEADER](http://www.reterurale.it/LEADER)



